





منتدى الرياض الاقتصادي

RIYADH ECONOMIC FORUM

نحو تنمية إقتصادية مستدامة

البيئة العدلية
ومتطلبات التنمية الاقتصادية

منتدى الرياض الاقتصادي

الدورة الثالثة ١٤٢٨هـ - ٢٠٠٧م

المحتـــويــات

الموضوع	الصفحة

فهرس الجداول والأشكال

الفصل	أولاً : فهرس الجداول	رقم الصفحة
الفصل الخامس	جدول رقم (٧/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لعناصر واقع التأهيل والتدريب لمنسوبي البيئة العدلية.	١٥٤
الفصل الخامس	جدول رقم (٨/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لواقع بيئة عمل المرأة.	١٥٥
الفصل الخامس	جدول رقم (٩/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لمعوقات البيئة التشريعية.	١٥٥
الفصل الخامس	جدول رقم (١٠/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لمعوقات البيئة القضائية.	١٥٦
الفصل الخامس	جدول رقم (١١/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لمعوقات التأهيل والتدريب لمنسوبي البيئة العدلية.	١٥٧
الفصل الخامس	جدول رقم (١٢/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لمعوقات تحسين البيئة التشريعية والقضائية لعمل المرأة.	١٥٧
الفصل الخامس	جدول (١٣/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لأهم معوقات تطوير البيئة العدلية.	١٥٨
الفصل الخامس	جدول رقم (١٤/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لرفع كفاءة البيئة التشريعية.	١٥٩
الفصل الخامس	جدول رقم (١٥/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لرفع كفاءة البيئة القضائية.	١٦٠
الفصل الخامس	جدول رقم (١٦/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لرفع كفاءة البيئة التشريعية والقضائية لعمل المرأة.	١٦٠
الفصل الخامس	جدول رقم (١٧/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لرفع كفاءة البيئة العدلية الخاصة بالمرأة.	١٦١
الفصل الخامس	جدول (١٨/٥) المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لأهم مقترحات رفع كفاءة البيئة العدلية.	١٦٢
الفصل الخامس	جدول رقم (١٩/٥) مقارنة معوقات البيئة العدلية من وجهة نظر العاملين في البيئة العدلية والعاملين في القطاع الخاص.	١٦٣
الفصل الخامس	جدول رقم (٢٠/٥) أهم عشرة مقترحات مرتبة حسب الأهمية لتطوير البيئة العدلية.	١٦٤
الفصل الخامس	جدول رقم (٢١/٥) مقارنة مقترحات تطوير البيئة العدلية من وجهة نظر العاملين في البيئة العدلية والعاملين في القطاع الخاص.	١٦٤

الفصل	ثانياً : فهرس الأشكال	رقم الصفحة



الملخص التنفيذي

مقدمة:

يشهد العالم تطوراً متسارعاً في المجالات كافة ، ومنها المجال الاقتصادي ، وتسعى الدول إلى تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال اتباع سياسات وإستراتيجيات متنوعة يعد من أهمها تطوير البيئة العدلية بشقيها التشريعي والقضائي، باعتبارهما أحد مرتكزات التنمية الاقتصادية.

وقد أولت المملكة اهتماماً خاصًا بالتنمية الاقتصادية حيث حققت تطوراً في جميع القطاعات ، وفي ظل انضمام المملكة مؤخراً لمنظمة التجارة العالمية وما يعيشه العالم من تطور متسارع في شتى المجالات، فإن المملكة أصبحت بحاجة ماسة إلى إسراع الخطى في تفعيل الإصلاحات الاقتصادية من خلال تطوير مرتكزاتها الأساسية وفي مقدمتها تطوير البيئة العدلية، وترتكز البيئة العدلية على محورين أساسين هما : التشريع والقضاء ، وقد أدركت المملكة أهمية تطوير البيئة التشريعية لدعم التنمية الاقتصادية فأنشأت العديد من الأجهزة وأصدرت العديد من الأنظمة التي تساعد على ذلك.

ويعد القضاء وسيلة رئيسة لتطوير البيئة العدلية، ودعم التنمية الاقتصادية، وقد أولت المملكة أهمية خاصة للقضاء فسعت لتطوير السلطة القضائية وإعادة هيكلة أجهزتها بالكامل من خلال إصدار نظام جديد للقضاء وآخر لديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم م/٨٧، وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ.

ومن العناصر الهامة التي تدعم البيئة العدلية رفع مستوى العاملين فيها ، بما في ذلك القضاة والمستشارون القانونيون والشرعيون والمحامون وغيرهم ، كذلك فإن توفير بيئة تشريعية وقضائية مناسبة لعمل المرأة يعد من العناصر الداعمة لتطوير البيئة العدلية .

موضوع الدراسة:

إن مواجهة المملكة لتحديات محلية ومستجدات عالمية، يتطلب تطوير البيئة العدلية بجميع مكوناتها باعتبارها أساساً في حماية التنمية الاقتصادية، وعامل جذب محوريا للاستثمارات ، وهذا ما دعا لتقديم هذه الدراسة في منتدى الرياض الاقتصادي بدورته الثالثة عام ٢٠٠٧م لكي تناقش تطوير البيئة العدلية كأحد متطلبات التنمية الاقتصادية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة من خلال عناصرها إلى عرض المعوقات وتقديم التوصيات التي تساعد على توفير بيئة تشريعية مناسبة وتطويرها بشكل مستمر لدعم التنمية الاقتصادية ، وضمان بيئة قضائية عادلة تضمن حماية التنمية الاقتصادية بكل كفاءة ، ورفع مستوى التأهيل الأكاديمي والمهني لمنسوبي البيئة العدلية بما يكفل تطوير الأداء، وكذلك تحسين بيئة عمل المرأة، من خلال تطوير البيئة التشريعية والقضائية، بما يساعد على زيادة مساهمتها في التنمية الاقتصادية.

منهجية الدراسة:

عمدت الدراسة إلى استخدام منهجين هما :المنهج الوثائقي التحليلي، والذي يعتمد على الاطلاع على الكتب والأنظمة واللوائح والقرارات والاتفاقيات والدراسات والأبحاث والتقارير والمواقع الإلكترونية ذات العلاقة ، والاستفادة من تجارب الدول وتحليل الواقع في المملكة ، والمنهج الاستقصائي ، والذي يعتمد على استقصاء آراء المسئولين والمهتمين بموضوع الدراسة من خلال توزيع استبانات على تلك الفئات وإجراء مقابلات لاستقصاء آراء عينة من مجتمع الدراسة .

مكونات الدراسة:

تتكون الدراسة من ستة فصول هي على النحو التالي : الفصل الأول : تطوير البيئة التشريعية ، الفصل الثاني : تطوير البيئة القضائية ، الفصل الثالث : تأهيل منسوبي البيئة العدلية وتدريبهم ، الفصل الرابع : البيئة التشريعية والقضائية المنظمة لعمل المرأة ، الفصل الخامس : الدراسة المسحية ، الفصل الختامي : التوصيات النهائية.

تشخيص الوضع الراهن:

تطوير البيئة التشريعية

ترتكز البيئة التشريعية السليمة على عدد من العناصر،أهمها: الالتزام بالتدرج التشريعي وحسن صياغة التشريعات، ووضع إجراءات دقيقة لصدور التشريعات ، ووجود ضمانات لحسن تطبيقها ، والعمل على تقويمها وتطويرها باستمرار ، ونشرها لضمان وصولها للجميع ، إضافة إلى إتاحة الفرصة لمؤسسات المجتمع المدني والأفراد لإبداء مرئياتهم في شأن مشاريع التشريعات. وقد ركز هذا الفصل على هذه العناصر من خلال استعراض الوضع القائم في المملكة وتقييمه، ومقارنة ذلك بالتجارب الدولية، وفيما يلي استعراض لأهم النتائج التي تم التوصل إليها:

أولاً: التدرج التشريعي وحسن صياغة الأنظمة واللوائح:

تتدرج التشريعات من حيث قوتها الملزمة من الدستور إلى التشريعات العادية أو الرئيسة (القوانين أو الأنظمة) ثم التشريعات الثانوية أو الفرعية (اللوائح) ، ويهدف التدرج إلى تقييد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى،وتعتبر المملكة الشريعة الإسلامية هي المصدر الأصلي للتشريع ، ولتنظيم مختلف النشاطات ومسايرة التطورات أصدرت المملكة العديد من الأنظمة واللوائح التي تحكم مختلف المجالات بما لا يتعارض مع الشريعة الإسلامية. وقد اتضح من خلال الدراسة وجود عوائق تواجه التدرج التشريعي في المملكة وصياغة الأنظمة واللوائح ، أهمها ما يلي:

١. عدم تدوين بعض أحكام الشريعة الإسلامية ، وقد رأى (٩٦٪) من عينة الدراسة أن أحد الآليات الهامة لرفع كفاءة البيئة التشريعية تدوين أحكام الشريعة الإسلامية.
٢. تفادي القاضي تطبيق بعض أحكام الأنظمة إذا رأى أنها لا تتفق مع أحكام الشريعة الإسلامية .
٣. عدم توفير أنظمة تحكم ممارسة بعض الأنشطة الاقتصادية.
٤. عدم وجود دليل أو نموذج أو معايير موحدة لإعداد الأنظمة .
٥. تشتت بعض القواعد التنظيمية خارج الأنظمة واللوائح لصدورها بأشكال مختلفة مثل : قواعد ، وتعاميم ، وضوابط، وأوامر ، وغيرها.
٦. عدم توافق واتساق بعض أحكام الأنظمة مع أحكام الأنظمة التي تعلوها أو الأنظمة الأخرى التي في نفس درجتها.
٧. عدم تعديل بعض الأنظمة بما يتفق مع الاتفاقيات الدولية التي تصادق عليها المملكة أو تنظم لها.
٨. عدم توضيح الأنظمة أو الأحكام الملغية بموجب الأنظمة التي تصدر .
٩. عدم الوضوح والدقة في بعض الأحكام الواردة في بعض الأنظمة .
١٠. صدور بعض اللوائح التنفيذية دون دراسة كافية ، وعدم التنسيق بشأنها مع الجهات المعنية.
١١. تعديل الأنظمة دون استمزاج رأي المعنيين بها مما يؤثر سلباً على استقرار المعاملات، ونشاط المنشآت الاقتصادية التي أسست وفقاً للأنظمة السارية.
١٢. اختلاف الإجراءات التي تتخذها الجهات الحكومية حسب المناطق.

ثانياً: إجراءات صدور التشريعات:

تختلف إجراءات صدور الأنظمة عن إجراءات صدور اللوائح ، وتمر إجراءات صدور الأنظمة في المملكة بعدة مراحل تبدأ من مرحلة الاقتراح الذي قد يكون من الملك ، أو مجلس الشورى ، أو المجلس الاقتصادي الأعلى ، أو هيئة الخبراء ، أو الهيئة العامة للاستثمار ، أو الوزير المعني ثم مرحلة الدراسة التي يشترك فيها مجلس الوزراء ومجلس الشورى ، ثم تليها مرحلة الإصدار والنشر والنفاذ.

أما إجراءات صدور اللوائح فإنها تتسم بالمرونة ، وتختلف من جهة حكومية إلى أخرى. وقد أتضح من خلال الدراسة وجود عوائق تتصل بإجراءات صدور الأنظمة واللوائح هي:

١. عدم توفر إجراءات واضحة ومحددة لإجراءات صدور الأنظمة واللوائح.
٢. عدم إعطاء الجهات التنفيذية مشاريع الأنظمة، واللوائح ،حقها الكافي من الدراسة والتدقيق قبل إصدارها أو رفعها.
٣. عدم وجود مراكز معلومات تقوم بتوفير المعلومات والبيانات التي تساعد الجهات المعنية لإعداد الأنظمة واللوائح بشكل سليم.

٤. عدم توفر الأعداد الكافية من الكفاءات في الإدارات القانونية في الجهات الحكومية للمساهمة في إعداد مشاريع الأنظمة واللوائح بالشكل المناسب.
٥. عدم وجود نصوص تلزم الجهات الحكومية بإعداد السياسة التشريعية قبل صياغة مشروع أي نظام.
٦. عدم وجود نصوص تلزم الجهات الحكومية بإعداد مذكرة إيضاحية ترفق مع مشروع النظام توضح وتشرح أحكامه.
٧. عدم توفر الوقت والإمكانات الكافية لمجلس الشورى وهيئة الخبراء للمبادرة بمقترحات بشأن الأنظمة.
٨. عدم وجود خطة تشريعية سنوية تتناسب مع قدرات الجهات المعنية بما فيها السلطة التنظيمية.
٩. التأخر في إصدار اللوائح التنفيذية.
١٠. ضعف إشراك ذوي الشأن من القطاع الخاص في إعداد الأنظمة التي تؤثر على منشآتهم الاقتصادية.

ثالثاً: ضمان تطبيق التشريعات:

رغم أهمية توفير تشريعات تحكم الأنشطة كافة إلا أن الأهم توفير ضمانات تضمن تطبيق هذه التشريعات والالتزام بها، وقد ظهر أن (٩٧٪) من عينة الدراسة يرون أن توافر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة تعد إحدى الآليات المهمة لرفع كفاءة البيئة التشريعية ، ويعتمد حسن تطبيق التشريعات على عدد من العوامل، منها: التزام القضاة والسلطة التنفيذية والمخاطبين بأحكامها. وتتعدد أنواع الرقابة التي تفرض لضمان تطبيق الأنظمة واللوائح فمنها: الرقابة الداخلية التي تسند إلى الجهات التنفيذية ، ومنها الرقابة الخارجية التي تسند إلى بعض الجهات مثل: مجلس الوزراء، ومجلس الشورى، وهيئة الرقابة والتحقيق ، وديوان المراقبة العامة ، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ، ومنها الرقابة القضائية التي تعد من أهم أنواع الرقابة حيث تتصف بالحياد والموضوعية ، كما أن زيادة وعي المجتمع تساعد على ضمان تطبيق التشريعات . وقد اتضح من خلال الدراسة وجود عوائق تواجه ضمانات التطبيق هي :

١. عدم وجود جهاز مركزي مستقل يقوم بمراقبة تطبيق الأنظمة واللوائح.
٢. عدم وجود محكمة دستورية للرقابة القضائية على الأنظمة.
٣. عدم تفعيل دور الرقابة الداخلية بالشكل الكافي.
٤. التهاون في محاسبة المقصرين والمهملين في أداء المهام المطلوبة منهم.
٥. قصور الإمكانات البشرية والمادية للإدارات المسند لها المهام الرقابية في الجهات الحكومية.
٦. عدم توفر الوعي الكافي لدى أفراد المجتمع حول أهمية احترام تطبيق الأنظمة واللوائح.
٧. عدم توفر الآليات الواضحة للدور الرقابي لهيئة الرقابة والتحقيق، وديوان المراقبة العامة، في مجال تطبيق الأنظمة.
٨. التهاون في تطبيق العقوبات والجزاءات على المخالفين للأنظمة.

رابعاً : تقييم التشريعات:

إن مراجعة التشريعات وتقييمها وتطويرها بشكل مستمر ودوري ووفق آليات فعالة،أمر ذو أهمية بالغة وذلك لكي تتوافق التشريعات مع ما قد يطرأ من تطورات وتغيرات محلية ودولية ، إذ قد يكشف التقويم عن أحكام أو إجراءات تعيق التطور أو الإصلاح ، كما قد يكشف عن نقص ما يحتاج إلى علاج لمواجهة التحديات والمستجدات. وقد اتضح من خلال الدراسة وجود عوائق تواجه تقييم التشريعات في المملكة هي:

عدم توفر خطة وإجراءات محددة وواضحة لتقويم الأنظمة واللوائح.

١. عدم قيام بعض الجهات التنفيذية بمراجعة الأنظمة واللوائح المتعلقة بها، لتقييمها بالشكل الكافي ، وقد ظهر أن (٦٩٪) من عينة الدراسة ترى أن مراجعة الأنظمة في المملكة لا تتم بصفة دورية.
٢. عدم التعامل مع ما يطرح من مقترحات بشأن مراجعة الأنظمة واللوائح وتقييمها وتطويرها بالشكل المناسب للاستفادة منها.
٣. عدم قيام الجهات المعنية، مثل مجلس الشورى، وهيئة الخبراء بمجلس الوزراء، والمجلس الاقتصادي الأعلى، والهيئة العامة للاستثمار، بتقويم الأنظمة بالشكل الكافي.
٤. عدم توفر الإمكانات المادية والبشرية اللازمة لدى الجهات المعنية للقيام بتقويم الأنظمة بالشكل المناسب.

خامساً: إشراك مؤسسات المجتمع المدني والأفراد لإبداء مرئياتهم في مشاريع الأنظمة واللوائح :

تلعب مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في الدول، دوراً مهماً في إعداد مشاريع القوانين واللوائح ، وذلك بإبداء آرائهم فيها ، ويكون ذلك من خلال عدة وسائل منها: الوسائل الإعلامية، أو الإنترنت أو الاجتماعات ،أو ورش العمل، أو المؤتمرات والندوات ، ويحقق ذلك عدة مزايا أهمها: ترسيخ مبدأ الشفافية والاستفادة مما يطرح قبل صدور التشريع ، والمساعدة في تقبل النظام من قبل المجتمع ، وقد أكد (٩٠٪) من عينة الدراسة أن محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة واللوائح ،يعد أحد معوقات البيئة التشريعية،وقد اتضح من خلال الدراسة وجود عوائق تتصل بهذا الموضوع هي :

١. عدم وجود تنظيم وإجراءات واضحة ومحددة لمشاركة مؤسسات المجتمع المدني والأفراد لإبداء مقترحاتهم بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح.
٢. محدودية عدد مؤسسات المجتمع المدني في المملكة.
٣. عدم توفر رؤى واضحة للتعامل مع الآراء والمقترحات التي ترد بشأن الأنظمة واللوائح.
٤. عدم توفر الإمكانات لدى الجهات المعنية التي تساعد على تحليل الآراء والمقترحات التي تقدم بشأن الأنظمة واللوائح.
٥. عدم توفر وسائل نشر مناسبة للتواصل مع الجمهور فيما يمكن أن ينشر من مشاريع التشريعات.
٦. عدم توفر الرغبة الكافية لدى الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني في الإسهام في إعداد مشاريع الأنظمة واللوائح،لشعورهم بأن ما يبدونه من آراء لا ينعكس في المنتج النهائي للأنظمة.

سادساً: نشر التشريعات:

إن الالتزام بالتشريعات وضمان تطبيقها وتفعيلها، يتطلب نشرها لضمان وصولها للجميع ، وهناك وسائل متعددة للنشر منها المطبوعات والمواقع الإلكترونية والوسائل الإعلامية، ورغم الجهود المبذولة في المملكة في نشر التشريعات سواء في الجريدة الرسمية أو المطبوعات من قبل الجهات المعنية في القطاع الحكومي أو الخاص، وكذلك النشر عن طريق الوسائل الإعلامية، والمواقع الإلكترونية، فإنها غير كافية، ويرى (٥٨٪) من عينة الدراسة أن وسائل نشر الأنظمة غير كافية ، وقد اتضح من خلال الدراسة وجود العديد من العوائق في هذا الجانب أبرزها ما يلي:

١. عدم تطوير الجريدة الرسمية (جريدة أم القرى) بالشكل الذي يتناسب مع أهميتها.
٢. عدم توفر المطبوعات الرسمية لبعض الأنظمة.
٣. عدم نشر بعض الجهات التنفيذية للوائح في مطبوعات رسمية.
٤. عدم توفر مواقع إلكترونية لبعض الجهات الحكومية ، وعدم نشر الأنظمة واللوائح في بعض المواقع المتوفرة.
٥. عدم توفير الإمكانات المناسبة ليقوم القطاع الخاص بدوره المطلوب في نشر الأنظمة واللوائح من خلال المطبوعات أو المواقع الإلكترونية.

تطوير البيئة القضائية

يأتي تطوير البيئة القضائية وإصلاحها في أولويات سياسات الدول ، وخططها للتنمية ، فضلاً عن أنه يلقى عناية خاصة في برامج الهيئات الدولية المعنية بالقضاء واستقلاله ، وتبرز أهمية دراسة البيئة القضائية وضرورة تطويرها من خلال الارتباط الوثيق بينها وبين التنمية الاقتصادية، وتطرق هذا الفصل لبعض عناصر البيئة القضائية وسعى إلى التعرف على الوضع الراهن بخصوصها، وتقييمها ومقارنة ذلك ببعض التجارب الدولية ، وشمل ذلك : الجهاز القضائي ، والإجراءات القضائية ، والتنفيذ ، والتحكيم، وتقنية المعلومات ، وفيما يلي استعراض لأهم النتائج التي تم التوصل إليها:

أولا: الجهاز القضائي:

يأخذ القضاء السعودي بنظام القضاء المزدوج والمتمثل بالقضاء العام "المحاكم" ، والقضاء الإداري "ديوان المظالم" ، وقد لجأ المنظم لأسباب قد تكون مبررة في حينه إلى إحداث بعض اللجان ذات الاختصاص القضائي خارج إطار السلطة القضائية ، وتم ضم بعضها إلى القضاء العام بصدور نظام القضاء الجديد بالمرسوم الملكي رقم ٧٨/م وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ ، وقد اتضح من خلال الدراسة وجود بعض المعوقات في هذا

الخصوص ، ومنها:

١. تأخر الجهات المعنية في العمل على تعديل الأنظمة الإجرائية، ومنها أنظمة المرافعات والإجراءات الجزائية وغيرها.
٢. استمرار العجز في أعداد القضاة ، وبالذات مع التوجه الأخير المتعلق بضم بعض الدوائر واللجان ذات الاختصاص القضائي للسلطة القضائية ، وإنشاء محكمة عليا ومحاكم للاستئناف، وربطها إداريا بالمجلس الأعلى للقضاء ومجلس القضاء الإداري.
٣. عدم تفعيل جهاز التفتيش القضائي في الجهات القضائية وانعدامه في اللجان ذات الاختصاص القضائي.
٤. وجود هدر في وقت العملية القضائية أدى إلى نقص في الوقت المخصص للنظر القضائي بنسبة ليست قليلة ، وذلك بسبب تولي القضاة لأعمال توثيقية ، أو أعمال إدارية يمكن أن يقوم بها غيرهم.
٥. عدم كفاية القواعد المنظمة لأحكام الاختصاص القضائي.
٦. القصور في الأخذ بالتخصص في النظر القضائي ،فهناك من القضايا ما يلزم تخصيصه بدوائر معينة، كالقضايا العقارية.
٧. عدم تفرغ أعضاء اللجان ذات الاختصاص القضائي — المرجأ ضمها – للعمل فيها.
٨. لا توجد قوانين تحكم جميع الجوانب الموضوعية في الجهات واللجان ذات الاختصاص القضائي كافة ، كما أن هناك قصورا بينا في عدم قيام أغلبها بنشر سوابقها ومبادئها القضائية.
٩. لا يوجد هيئة للمحامين تعنى بشؤونهم وتقوم بتطوير المهنة والمحافظة عليها ، والارتقاء بدورهم في البيئة العدلية.
١٠. التأخر في حفظ الثروة العقارية إلكترونيا مما منع استرجاع المعلومات بسهولة ، وهو الأمر الذي أضعف توظيف هذه السجلات العقارية في السوق الاستثمارية ،بطريقة تسمح ببيان عناصر الملاءة والائتمان للمتعاملين في السوق.
١١. عدم تخصيص مكاتب لنظر القضايا تختلف عن المكاتب الخاصة بالقضاة.

ثانيا : إجراءات التقاضي:

تشكل الإجراءات عنصرا مهما من عناصر العملية القضائية، من جهة كونها متطلبا للعملية أولا، وللهامش المفترض في إمكانية تعقيدها أو تسهيلها للعملية من جهة أخرى ، ومما يؤكد أهمية هذه الإجراءات وحضورها في العقلية الاستثمارية الدولية أنها كانت محورا من محاور المفاوضات لتلبية شروط ومتطلبات عضوية المملكة لمنظمة التجارة العالمية . وفي استطلاع إحصائي لمنتدى الرياض الاقتصادي أفاد ٨٥٪ من رجال الأعمال أن هناك صعوبة في تطبيق الإجراءات والأحكام القضائية ،. وقد خلصت الدراسة إلى رصد عدد من العوائق في هذا الجانب وكان أهمه:

١. قصور التنظيمات في الجهات القضائية المحكومة بأنظمة "وزارة العدل وديوان المظالم" عن تغطية كل أنواع القضايا، كالإجراءات المتعلقة بحجج الاستحكام، وبيع نصيب القصر، والوقف أو الشراء لهما، كما أن بعضها يحتاج إلى تحديث لأحكامه وآلياته مثل نظام المحكمة التجارية، وبعضها يحتاج للإلغاء كما في نظام تركيز مسئوليات القضاء الشرعي.
٢. عدم وجود أنظمة ولوائح تحكم الإجراءات في اللجان ذات الاختصاص القضائي المرجأ ضمها، وإن كان لبعضها إجراءات فهي صادرة بصيغة لا تكفي مما يعرضها للإبطال.
٣. القصور الشديد في نشر الأنظمة واللوائح المتعلقة بالإجراءات.

ثالثا : تنفيذ الأحكام القضائية :

تجمع الدراسات المتخصصة على أن هناك علاقة طردية بين كفاءة العملية القضائية بعامة والتنفيذ بصفة خاصة وبين الاستثمار ، وقد اتضح من خلال دراسة الوضع الحالي في المملكة وتقويمه أن هناك عدداً من المعوقات التي تواجه تنفيذ الأحكام في المملكة ، وهي كالتالي :

١.أن الجهات المعنية بالتشريع لم تبادر باقتراح نظام متكامل بالعناصر الأساسية للتنفيذ، ويلاحظ أنه مع ما تضمنه نظام القضاء الجديد من إنشاء دوائر للتنفيذ، وما تضمنه نظام المرافعات الشرعية من إصلاح في هذه البيئة ،إلا أنه يقف عاجزا عن تحقيق المراد ولاسيما مع عدم إحداث قاض لتنفيذ الأحكام وتحديد اختصاصاته.

ومن جانب آخر لم تبادر الجهة التشريعية أيضا بتشريع صريح يجرم المماطلة في التنفيذ من قبل المدينين أو تعطيله وتأخيره من قبل الموظفين ، كما لم تعمل على تشريع نظرية للتعويض توضح أركانها وأحكامها تستند على القواعد الشرعية.

٢. أن ضعف اجتهادات القضاء أسهمت في عدم كفاءة بيئة التنفيذ ، وتراجع القناعة بكفايته في تسليم الحقوق لأصحابها ، وذلك بتأخره عن إعمال القواعد الكلية والمقاصد الشرعية في تحقيق العدالة في هذه الجزئية، من خلال تطوير نظرية التعويض في الإطار العام لأحكام الشريعة الإسلامية ، والتي لا يمكن أن تكون عاجزة عن معالجة هذا الخلل.

٣. تتحمل الجهات التنفيذية وهي هنا وزارة الداخلية ووزارة العدل في جانبها التنفيذي مسئولية عدم وجود تنسيق كاف فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام ، فنظام المرافعات الشرعية أسند بعض اختصاصات التنفيذ إلى وزارة الداخلية ممثلة بإمارات المناطق ، والجزء الأكبر من التنفيذ على المحاكم ، ومن المعلوم أن هناك تداخلا وتدافعا في الاختصاص وضعفاً في التنسيق بين الجهتين ، ومع أن وزارة العدل قررت إنشاء أقسام للتنفيذ في المحاكم العامة، إلا أنها لم تفعلها كثيرا ولم تعممها في كل المحاكم، وبالذات المحاكم ذات الكثافة العالية.

رابعا: القضاء وتقنية المعلومات:

يعتبر قطاع الاتصالات وتقنية المعلومات من القطاعات المهمة والمؤثرة في الاقتصاد والتنمية المستدامة ، وبحثت الدراسة العلاقة بين القضاء ومكونات تقنية المعلومات بعناصرها المختلفة ؛ للتعرف على طبيعة العلاقة بينهما ، والعمل على تطويرها وتفعيلها لتكون من الروافد الداعمة للتنمية الاقتصادية ، وذلك في جانبين من جوانب هذه العلاقة ، الجانب الأول إدخال التقنية في الإجراءات الإدارية في الجهات القضائية وتفعيلها ويمكن التعبير عن ذلك بـ: "ميكنة الأعمال القضائية" ، والثاني : موقف القضاء من الاحتجاج بالمخرجات الإلكترونية، ومن المعوقات في هذا الإطار ما يلي:

١. التخوف غير المقبول من بعض الجهات القضائية ، و بعض العاملين في السلك القضائي من مدى كفاية الضمانات في وسائط التقنية الإلكترونية لحفظ الحقوق ومنع الاختراقات.

٢. تقصير الجهات المعنية – وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات وهيئة الاتصالات وتقنية المعلومات– في التوعية والتثقيف من خلال المؤتمرات والمنتديات وورش العمل الموجهة للجهات القضائية والعاملين فيها في شرح ما يتعلق بالأنظمة ذات العلاقة ، وعناصرها مثل التوقيع الإلكتروني والضمانات.

٣. عدم وجود مواقع للجهات القضائية سوى وزارة العدل على الشبكة العنكبوتية "الإنترنت" .

٤. التقصير الواضح من الجهات القضائية عموما في تفعيل وسائط التقنية الحديثة في التعاملات الإدارية.

٥. استمرار المحاكم التابعة لوزارة العدل في إصدار الصكوك بخط اليد ، ولا يخفى ما يكتنف ذلك من إشكالات ، وإعطاء انطباع غير جيد لدى العموم بالمستوى الذي عليه المحاكم في تعاملها مع هذه التقنية.

٦. تأخر وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات في تفعيل المركز الوطني للتصديق الرقمي والذي يعد المحور الأساس في عملية التوقيع الإلكتروني.

٧. تأخر إصدار اللائحة التنفيذية لنظام التعاملات الإلكترونية.

خامسا: التحكيم وأثره في التنمية الاقتصادية:

يعد التحكيم من الطرق البديلة لفض المنازعات خصوصا التجارية منها. وتزداد أهميته في ظل تنوع النشاط التجاري وتعقده وتعدد الاتفاقيات الدولية، وفيما يتعلق بالمملكة فالاحتياج للتحكيم يزداد لكونه طريقا مفضلا لفض المنازعات لدى التجار بصفة عامة وللشركات الأجنبية بصفة خاصة ، ولاسيما أن المملكة تشهد نموا اقتصاديا غير مسبوق في السنوات الأخيرة وفقا للمؤشرات الاقتصادية ، وقد استعرضت الدراسة إجراءات التحكيم في نظام التحكيم السعودي وتطبيقات ذلك لدى المحكمين والجهات المعنية بعملية التحكيم، وسعت لتقييمها ، وانتهت إلى رصد عدد من المعوقات هي:

١. إخضاع قرارات التحكيم للطعن أمام الدوائر الابتدائية في الجهة القضائية المختصة أصلا بنظر النزاع، وإعطاء هذه الدوائر الابتدائية حق النظر في موضوع النزاع خلافاً للمتعارف عليه دوليا من حصر دورها في النظر في الاعتراضات الشكلية.

٢. ضعف الاشتراطات المطلوبة في المحكمين.

٣. إغفال النظام لتنظيم الإشراف على التحكيم من الجهة الإدارية بالدرجة الكافية لقيام المحكمين بمسئولياتهم على الوجه المطلوب بكفاءة وسرية عالية.

٤. عدم وجود مراكز متخصصة للتحكيم، مما أدى إلى تشتت هيئات التحكيم في مكاتب خاصة أو مكاتب المحامين أو في الغرف التجارية.

٥. إجازة كون المحكم من خارج المسجلين بقوائم التحكيم، وهو توجه ضعيف ، حيث يسمح لمن لا يصلح بأن يتولي التحكيم.

٦. التفاوت في تحديد بعض المفاهيم المؤثرة في صحة القرارات التحكيمية وحجيتها، مثل : النظام العام ، وأحكام الشريعة الإسلامية التي لا يجوز مخالفتها.

٧. ضعف الإلمام بفقه التحكيم من قبل المختصين من قضاة ومحامين ومحكمين.

تأهيل منسوبي البيئة العدلية وتدريبهم

تضمن هذا الفصل تقييماً للجوانب المختلفة المتعلقة برفع كفاءة كوادر الجهازين التشريعي والقضائي والمحامين والمستشارين القانونيين (الشرعيين والنظاميين) في الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص ، باعتبار أن ذلك هو الأساس والقاعدة لحسن قيام هذه الفئة بمهامها ، وتحديد المعوقات والصعوبات المتصلة بها وتقديم مقترحات لحلها ، وقد تم ذلك من خلال دراسة أهمية التأهيل الأكاديمي والمهني والتدريب والتطوير المستمر للكوادر التي تسهم في البيئة التشريعية والقضائية ، وأوجه القصور فيه ، وآليات تطويره ، واستعراض التعليم الأكاديمي الذي يوفر للعاملين في المجالين التشريعي والقضائي ومعوقاته.

وقد اتضح – من خلال العرض والتحليل لتأهيل وتدريب العاملين في البيئة العدلية ، ومن خلال نتائج الدراسة المسحية ، ونتائج المقابلات التي أُجريت مع بعض أفراد عينة الدراسة من المختصين في الأجهزة الحكومية كالقضاة ، ورؤساء اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي وأعضائها، والمحامين ، ورجال وسيدات الأعمال ، والمستشارين الشرعيين والقانونيين في القطاعين العام والخاص – مجموعة من النتائج والاستنتاجات ، تتمثل بالنقاط التالية:

١. اتضح من خلال دراسة واقع التعليم القانوني (الشرعي والنظامي) في المملكة من حيث هيكلته ومؤسساته والمناهج والخطط الدراسية المعمول بها في هذه المؤسسات ومخرجاتها والوظائف المتاحة لخريجي هذه المؤسسات وجود تشتت ملموس فيه ،ليس في مؤسساته فقط بل في مضمونه أيضاً ، إضافة إلى عدم التوافق الظاهر بين برامج هذه المؤسسات وخططها الدراسية من جهة، والواقع والتطورات والمستجدات المحلية والدولية من جهة أخرى ، الأمر الذي له آثاره السلبية ليس فقط على العاملين في البيئة العدلية بل على المجتمع بأسره وعلى التنمية الاقتصادية كذلك ، وذلك نظراً لدور العاملين في البيئة العدلية والارتباط المباشر لوظائفهم إما بإعداد الأنظمة واللوائح التي تنظم شؤون المجتمع وصياغتها وتفسير ها، وإما لارتباطها بالفصل فيما قد ينشأ في المجتمع من منازعات وجرائم.

فبينما توجد مؤسسات تعليمية هي : (كليات الشريعة) تخرج متخصصين ملمين فقط بالشريعة الإسلامية ، نجد أن هناك مؤسسات تعليمية هي : (أقسام الأنظمة) تخرج متخصصين ملمين فقط بالأنظمة مع إلمام بسيط ببعض الجوانب الشرعية اليسيرة ، كما أن هناك مؤسسات تعليمية هي : المعهد العالي للقضاء "شعبة الأنظمة في قسم السياسة الشرعية ، ومعهد الإدارة العامة "دبلوم دراسات الأنظمة" ، وجامعة أم القرى "برنامج القضاء" ، وكلية الشريعة في جامعة الملك خالد في أبها "برنامج ماجستير الأنظمة") تخرج متخصصين ملمين بالأنظمة لمن لديهم إلمام بالشريعة الإسلامية.

٢. إن من أهم الآثار المترتبة على تشتت التعليم القانوني (شرعي ونظامي) ازدواجية الوظائف القانونية خصوصا في أجهزة الدولة، فعلى الرغم من اختلاف مؤهلات هذه الفئات الوظيفية وخبراتها ، إلا أن الغريب في الأمر أن مهام هذه الوظائف متماثلة ، وهذا التماثل في المهام يجعل الكثير من أجهزة الدولة عند حاجتها لشغل أي من هذه الوظائف تطلب عند الإعلان عنها أن يكون المتقدم إما حاصلاً على شهادة في الشريعة أو شهادة في (القانون) الأنظمة، وهو أمر ربما يعطي نوعا من الإيحاء أنه لا يوجد فرق بين دراسة الشريعة ودراسة القانون ، وأنهما متماثلتان.

٣. إن المناهج والخطط الدراسية المتبعة في كليات الشريعة والمعهد العالي للقضاء – وعلى الرغم من أنها تعد الجهات الأكاديمية المتخصصة في إعداد كوادر المؤسسات القضائية وجزء من العاملين في البيئة التشريعية بما فيها الإدارات القانونية في أجهزة السلطة التنفيذية — لا تواكب التطورات والمستجدات القانونية في المملكة ، فضلاً عن أنها لا تعير اهتماما للأنظمة التي تتصل بشكل مباشر بالعملية القضائية، والتي من أبرزها الأنظمة العدلية الثلاثة (نظام المرافعات الشرعية ، ونظام الإجراءات الجزائية ، ونظام المحاماة)، وهي أنظمة أصبحت حاضرة أمام

الجهات القضائية بخلاف ما كان عليه الأمر في فترة من الفترات ، فليس لهذه لأنظمة أي نصيب في المناهج والخطط الدراسية المتبعة في هذه المؤسسات التعليمية ، الأمر الذي يمكن القول معه بوجود فجوة كبيرة بين ما يدرس في كليات الشريعة ليس فقط مع التطورات والمستجدات الحاصلة دوليًا ، بل مع الواقع والتطورات والمستجدات الحاصلة محليًا.

٤. ضعف المواد الشرعية المطلوبة وقلتها في الخطط الدراسية والمناهج المتبعة في أقسام الأنظمة ، إذ يوجد ضمن منهجية الدراسة بعض المواد الشرعية البسيطة والتي تتعلق بالأحوال الشخصية ، وأصول الفقه ، والقواعد الفقهية، وأحكام الوصايا والمواريث، وهي قليلة نسبيا إذا ما قورنت بما يحصل عليه الدارس في كليات الشريعة من مواد شرعية متعمقة،كما يلاحظ عدم مواكبة الخطط والمناهج الدراسية لأقسام الأنظمة للواقع والتطورات والمستجدات المحلية والدولية خصوصا تلك المتعلقة بالجوانب الاقتصادية ، إضافة إلى انعدام التدريب العملي في هذه الأقسام.

٥. أن المعهد العالي للقضاء لا يعتبر جزءاً من الجهاز القضائي ، بل هو مرتبط بجهة أكاديمية ، ولا يدخل في تكوينه عناصر من الهيئات القضائية وهذا بخلاف ما هو معمول به في معظم الدول.

٦. انعدام تأهيل القضاة في الأنظمة ، وضعفه في حالة حصوله وذلك بسبب أن تفريغ الملازم القضائي للدراسة في المعهد العالي للقضاء لا يعني بالضرورة أنه سيختار الدراسة في شعبة الأنظمة ، فقد يختار الدراسة في الشعبة العامة، أو الدراسة في قسم الفقه المقارن ، وهو تخصص لديه إلمام به لأنه امتداد لما درسه في كلية الشريعة.

٧. إن الدراسة في المعهد العالي للقضاء هي لمرحلة الماجستير أو الدكتوراه ، ومن المعلوم أن هذه الدراسات العليا هي دراسات نظرية وليست تطبيقية عملية مهنية ، الأمر الذي لا يكفي وحده للإعداد لمهنة القضاء التي تتطلب أن يكون الإعداد لها إعداداً مهنيا.

٨. إن مما لوحظ على الخطط الدراسية لمرحلة الماجستير بقسم الفقه المقارن ، وبقسم السياسة الشرعية (الشعبة العامة، وشعبة الأنظمة) انعدام المواد القانونية (النظامية) في قسم الفقه المقارن ، وقلتها في قسم السياسة الشرعية، مما يعني ضعف الأساس القانوني لدى المتخرج من المعهد.

٩. ضعف التأهيل الشرعي لخريجي أقسام الأنظمة.

١٠. انعدام التأهيل في الأنظمة بالنسبة لخريجي كليات الشريعة. وقد أكدت الدراسة المسحية ذلك ، فيرى (٧٩٪) من عينة الدراسة أن التأهيل في مجال الأنظمة غير كاف.

١١. قلة المؤتمرات والندوات القانونية التي تُعقد سواء كانت في محاور قانونية عامة، أو في محاور قانونية متخصصة ،خصوصا في مجال موضوعات تجارية أو استثمارية واقتصادية.

١٢. قلة التدريب المستمر للقضاة، وقد يعود السبب في ذلك إلى قلة أعداد القضاة، وكثرة عدد القضايا، مما يصعب معه تفريغ عدد كبير منهم للتدريب وحضور ورش العمل،وقد أكدت الدراسة المسحية أن (٨٥٪) من عينة الدراسة يرون أن فرص تدريب القضاة محدودة.

١٣. ضعف التأهيل المهني لمعاوني القضاة ، حيث أشار حوالي (٦٨ ٪) من عينة الدراسة إلى عدم كفاية تدريبهم وتأهيلهم.

١٤. ضعف التأهيل المهني للمحامين، حيث أشار حوالي (٦٩,٤ ٪) من عينة الدراسة إلى عدم كفاية التأهيل الخاص بالعاملين في مهنة المحاماة.

١٥. عدم تركيز مرحلة الملازمة القضائية على مهارات التحليل القضائي القائم على تحليل وقائع القضايا وتطبيق القواعد والأحكام عليها، وتركيزها على التدريب على الأعمال الكتابية والقضائية البسيطة.

١٦. لم تعر مرحلة الملازمة القضائية اهتماما لتدريب الملازم القضائي على كيفية التعامل مع أجهزة الدولة المختلفة ذات العلاقة بالقضاء، كأجهزة الضبط الجنائي ، والإداري ، من إمارة ، وشرطة ، وهيئة ادعاء عام ، وهيئة رقابة.

١٧. اشتراط عمل الملازم القضائي في محكمة تنظر في القضايا الكبرى أو في محكمة مستعجلة في إحدى المدن الرئيسة التي تضم أكثر من قاض.

البيئة التشريعية والقضائية المنظمة لعمل المرأة

تناول هذا الفصل عرضاً وتقييماً للأسس والركائز النظامية الأساسية للبيئة التشريعية والقضائية المتعلقة بشؤون المرأة ودورها في رسم السياسات المتعلقة بشؤونها ، بالإضافة إلى الجوانب القانونية المنظمة لعمل المرأة مستثمرة كانت أم موظفة في القطاع العام أو الخاص ، كما تطرق الفصل إلى أهم المشكلات والمعوقات التي تواجه المرأة. ومن خلال استعراض الأنظمة واللوائح ذات العلاقة ، ونتائج الدراسة المسحية والمقابلات الشخصية اتضح ما يلي :

١. أن هناك توجهاً حقيقيا من أجهزة رسم السياسات لضمان زيادة مشاركة المرأة في رسم السياسات المتعلقة بها ، فمجلس الوزراء في قراره رقم (٦٣) وتاريخ ١٤٢٤/٣/١١هـ نص في الفقرة (٥) منه على "إنشاء لجنة وطنية عليا دائمة متخصصة في شؤون المرأة، تستند في آرائها إلى نساء مؤهلات في مختلف التخصصات، وتعمل على إعداد لائحة لعمل المرأة، تراعي خصوصية المجتمع، وتؤكد على حق المرأة في الوظيفة والعيش الكريم....

إلا أنه من خلال تقصي واقع مشاركة المرأة في رسم السياسات وإبداء الرأي في مشاريع الأنظمة المتعلقة بشؤونها يتضح أنها ضعيفة وعلى نطاق محدود جداً. ، ومن ذلك ما يلي : مشاركة عدد من النساء في لقاءات الحوار الوطني ، وتعيين مستشارات غير متفرغات في مجلس الشورى ، وتشكيل لجنة نسائية من قبل مجلس الغرف التجارية والصناعية.

٢. أن الأنظمة الوظيفية المطبقة على العاملين في القطاع الخاص تطبق على الرجال والنساء على حد سواء ، حيث إن نصوص نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ١٤٢٦/٨/٢٣هـ ، وكذلك نصوص نظام التأمينات الاجتماعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٣) وتاريخ ١٤٢١/٩/٣هـ يخاطبان الرجل والمرأة على حد سواء . إلا أن هذا الأصل والمبدأ العام لا يجري على إطلاقه ، فمن ناحية وضع نظام العمل بعض الضوابط المتعلقة بعمل المرأة والتي مردها مراعاة بعض الاعتبارات الدينية والاجتماعية المتصلة بدورها الأساسي كأم وكزوجة ، ومن هذا المنطلق تضمن نظام العمل في الباب التاسع منه أحكاماً خاصة بتشغيل النساء ، ومن ناحية أخرى فإنه على الرغم من هذه الأحكام التي تضمنها نظام العمل التي في مجملها تراعي طبيعة المرأة ، فإنه تبين وجود بعض المسائل الجوهرية التي يختلف وضع المرأة العاملة فيها عن الرجل ، ومن ذلك على سبيل المثال الأجر الذي يمنح للمرأة العاملة في القطاع الخاص ، فهو في أغلب الأحيان يقل عن الأجر الذي يمنح للرجل. فعلى خلاف الوضع القائم في ظل نظام الخدمة المدنية من حيث وجود سلالم وظيفية تحدد أجور الموظفين وتنطبق في ذات الوقت على الموظفات دون تمييز ،نجد أن نظام العمل لم يتضمن مثل هذه السلالم ولم يشترط أن يكون هناك تساو في الأجور بين العاملات والعاملين في أي منشأة إذا كانت الوظيفة ومهامها متماثلة.

٣. أن المرأة الموظفة في القطاع العام تخضع لأحكام نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٤٩) وتاريخ١٣٩٧/٧/١٠هـ ولوائحه التنفيذية ، وغيرها من اللوائح الأخرى ، وهي أحكام تخاطب الرجل والمرأة على حد سواء ، ولا تميز بينهما فيما يتعلق بشروط التعيين والترقية والنقل ومتطلباتها ، وكذلك في الحقوق والواجبات والأجور والمزايا المالية .

إلا أنه على الرغم من ذلك فإن التعيين قد لا يكون متوفراً للمرأة لعدم وجود وظائف كافية ومتاحة ومخصصة للمرأة ،تتناسب مع متطلبات عملها من الناحية الشرعية والاجتماعية، وكذا بالنسبة لشروط الترقية ، فهناك بعض المعوقات العملية التي قد تؤدي إلى عدم ترقية الموظفة أو تأخير ترقيتها، وفي مقدمة ذلك عدم وجود وظائف شاغرة كافية مخصصة للمرأة ، وكذلك اشتراط المزاولة الفعلية والمستمرة لأعمال الوظيفة التي ترشح لها المرأة للترقية عليها ، وقد يكون مقر هذه الوظيفة في غير المدينة التي تعيش فيها مع أسرتها ، مما يكون له أثر سلبي مباشر على ترقية الموظفة ، وقد يؤدي إلى بقائها سنوات عديدة دون ترقية، و الحكم نفسه السابق الذي تم إيراده حول الترقية وشغل الوظائف ينطبق على شغل المرأة للوظائف العليا في الدولة ، فلا يوجد في نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية ما يمنع تعيين المرأة في مناصب قيادية. إلا أنه على الرغم من ذلك فإن التعيين في الوظائف القيادية قد لا يكون متوفراً للمرأة لعدم وجود وظائف كافية ومتاحة ومخصصة للمرأة.

وإذا كانت صيغة الخطاب المستخدمة في نظام الخدمة المدنية ولوائحه على وجه العموم تنطبق على الرجل والمرأة على حد سواء ودون تمييز ، إلا أنه عندما توجد حاجة إلى أن تُخص المرأة بأحكام معينة فإنه يُنص على ذلك صراحة ، ومن ذلك – على سبيل المثال – النص على إجازة الوضع وإجازة الأمومة.

٤. فيما يتعلق بسلامة المرأة في بيئة العمل المختلطة فقد اتضح عدم وجود ضوابط سواء في أنظمة الخدمة المدنية ولوائحها أو في نظام العمل تتعامل مع الأوضاع والحالات التي تنظم العلاقة بين الجنسين في أماكن العمل التي تعمل فيها المرأة مع الرجل كما هو الحال في المستشفيات– عامة كانت أم خاصة– و في الإدارات العامة لبعض البنوك ، وذلك من حيث حدود تلك العلاقة وإجراءات معالجة ما قد ينشأ من خلالها من تصرفات قد لا تكون مرغوبة ومخالفة للآداب العامة وحسن التعامل ، بما في ذلك ضوابط الإبلاغ عنها والتحقيق فيها وأسلوب معالجتها بطريقة تضمن سريتها ، مع وضوح الجزاء الرادع لها ، ما عدا الأمر السامي الكريم رقم٧٥٩ / ٨ تاريخ ٥ /١٤٢١/١٠هـ، وقرار مجلس القوى العاملة رقم ١ / م / ١٩ / ١٤٠٥ وتاريخ ١٤٠٨/٤/١هـ . وقد أشارت نتائج الدراسة المسحية إلى أن غالبية المشاركين في الدراسة يوافقون على قلة الأنظمة التي تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة ، حيث تشير النسب المئوية إلى أن حوالي (٥٤,٤٪) منهم يوافقون على قلة الأنظمة التي

تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة ، بينما نجد أن هذه النسبة تتضاعف إذا نظرنا إلى رأي النساء المشاركات في الدراسة المسحية ، حيث أشار (٩٣,٣٪) من العينة إلى قلة الأنظمة التي تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة ، وأنه للرفع من كفاءة البيئة العدلية الخاصة بالمرأة فقد أكد ما نسبته (٩٦,٦٪) من سيدات الأعمال والموظفات على أهمية وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل ، ونتيجة لذلك فقد طالب عدد من النساء بأهمية إصدار نظام أو ضوابط للأماكن والأقسام النسائية في الجهات التي ترغب توظيف النساء تشرف عليه إحدى الجهات الحكومية ووضع غرامات وجزاءات للمخالفين.

٥. اتضح وجود قيود موضوعية وإجرائية موضوعة على ممارسة المرأة لبعض الأنشطة التجارية والمهن ، الأمر الذي قيد حريتها في التصرف الذي كفلته لها الشريعة الإسلامية، ومن الملاحظ أن هذه القيود الموضوعة تتعارض مع نصوص قانونية وردت في أنظمة ، كما أنها في الغالب تورد في شكل تعاميم وليس في لوائح ، وأنه مما يثير الاستغراب هو أنه بينما تسعى الهيئة العامة للاستثمار لتسهيل إجراءات المستثمرين الأجانب وذلك من خلال إزالة القيود التي تحد من تدفق استثماراتهم إلى المملكة، نجد أن ممارسة المرأة السعودية للنشاطات الاستثمارية محفوفة بقيود موضوعية وإجرائية موضوعة من قبل بعض الجهات منها وزارة التجارة والصناعة.

٦. وجود بعض الجوانب السلبية المتعلقة ببعض جوانب البيئة القضائية ذات الصلة بالمرأة ، ويمكن إيجاز ذلك بالنقاط التالية:

أ- أن طبيعة المرأة ونوعية القضايا والمعاملات التي تتعلق بها أمام المحاكم وكتابات العدل هي في أغلب الأحيان ذات صلة بجوانب أسرية، كإنهاء العلاقة الزوجية أو حضانة الأولاد أو النفقة ، وتوجب أن يتم التعامل معها بنوع من السرية وسرعة الإنهاء ، وعلى الرغم من أن وزارة العدل سبق وأن اعتمدت بعض الإجراءات المتعلقة بهذا الجانب ومنها إيجاد صالات خاصة بالنساء في المحاكم وكتابات العدل، ليتم استقبال طلبات النساء وتكون هذه الصالات مزودة بشبكة الحاسب الآلي والقوى العاملة ، إلا أن هذا التوجه في حقيقة الأمر لم يطبق إلا في بعض المحاكم وكتابات العدل التي تُعد على أصابع اليد.

ب- لقد أحسن نظام القضاء الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ بالنص صراحة على إنشاء محاكم متخصصة للفصل في مسائل الأحوال الشخصية ، حيث إنه بهذا النص حسم مشكلة قائمة في ظل النظام القضائي الحالي والتي تتمثل في أن المنازعات المتصلة بالأحوال الشخصية موزعة على جهات قضائية مختلفة ، وهذا التشتت كان له سلبيات عدة من بينها تنازع الاختصاص ، وصعوبة تسيير أمور المرأة في منازعاتها أمام القضاء ، كما أنه لا يتوافق مع ما هو مطبق في كثير من الدول.

ج- بينت المقابلات الشخصية طول فترة التقاضي وعدم وضوح الإجراءات وتعقدها أمام المحاكم بالنسبة للقضايا الأسرية ، إضافة إلى ضعف تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح المرأة.

د- على الرغم من أن نصوص نظام المحاماة لا تحظر الترخيص للمرأة بالعمل محامية متى ما توافرت فيها الشروط النظامية ، إلا أنه لم يتم الترخيص لأي محامية ، والذي يظهر أن عدم الترخيص لنساء للعمل كمحاميات هو عدم مطابقتها لطبيعة عمل المرأة عملاً بالأمر السامي الكريم رقم ٨/٧٥٩/ تاريخ ١٤٢١/١٠/٥ هـ ، وقرار مجلس القوى العاملة رقم ١٤٠٥/١٩/٢/١ وتاريخ ١٤٠٨/٤/١هـ .

هـ- أن النظام الأساسي ينص في المادة السابعة والأربعين منه على أن "حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة ، ويبين النظام الإجراءات اللازمة لذلك" ، كما أن من بين المبادئ المستقرة في تسيير المرافق العامة بما فيها الأجهزة القضائية مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ، إلا أنه على الرغم من ذلك فواقع المرأة أمام بعض الجهات القضائية يظهر خلاف ذلك. فقد أوضح التقرير الأول عن أحوال حقوق الإنسان في المملكة الصادر عن الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في عام ١٤٢٧هـ عدم المساواة بين الرجل والمرأة في بعض المسائل المتعلقة بضوابط المحاكمة العادلة ، ومن ذلك عدم السماح للمرأة بالحضور إلا بولي أمرها أو محرم لها مما يعطل حقها في التقاضي ، كما ينظر إليها بشك في القضايا المتعلقة بالدعاوى الزوجية ، إضافة إلى حرمانها من حقها في استجواب خصمها في جلسة التقاضي.

٧. ضعف وتأخر تفعيل القرارات التنظيمية التي تدعم عمل المرأة وزيادة مساهمتها الاقتصادية.

٨. ضعف الوعي القانوني لدى المرأة بحقوقها التي كفلتها لها الشريعة الإسلامية والأنظمة ، وعدم قدرتها على التمييز بين ما هو من أحكام الشريعة وبين العادات والتقاليد ، إضافة إلى جهلها بالآليات القانونية المتوفرة لحماية حقوقها والإجراءات الواجبة الإتباع لضمان الحصول عليها.

٩. رغم أن المرأة السعودية المستثمرة تمتلك الاستقلالية واتخاذ القرار، إلا أنها غير قادرة على إنهاء الإجراءات الخاصة بها في الجهات الحكومية والأهلية ، وذلك لعدم قيام هذه الجهات بتهيئة الوسائل وتسهيل الإجراءات أمامها، وقد ساعد على ذلك عدم توفر أقسام نسائية في

الكثير من الجهات الحكومية لتسهيل معاملات المرأة ، على الرغم من أن قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٠) يوجب على الجهات الحكومية التي تصدر تراخيص لمزاولة الأنشطة الاقتصادية استقبال طلبات النساء لاستخراج التراخيص اللازمة لمزاولة تلك الأنشطة التي تمنحها هذه الجهات وإصدارها وفقاً للأنظمة والضوابط الشرعية . كما أن بعض الأقسام النسائية في الجهات الحكومية لا تعدو أن تكون زيادة في خطوات الروتين والإجراءات المطولة ، نظراً لأن هذه الأقسام ليس لديها صلاحيات ، وإنما هي مجرد حلقة وصل بين المرأة وأقسام الرجال.

١٠. من المعوقات التي تحد من عمل المرأة عدم وجود أماكن وأقسام مستقلة تمارس من خلالها المرأة عملها في بعض جهات القطاع العام و الخاص ، حيث حصلت الاستبانة على نسبة ٨٧٪ من المطالبات بأهمية وجود بيئة عمل آمنة للمرأة من خلال أقسام مستقلة تماماً عن الرجال لما يترتب على بيئة العمل المختلطة من زيادة تعرضها للتحرش الجنسي والاستغلال المادي والمعنوي ، مما ينعكس على معدلات العنوسة في المملكة العربية السعودية ، وعلى عدم الاستقرار الأسري ، وكذلك على ضعف إبداع المرأة ومساهمتها في الاقتصاد الوطني ، حيث أن وجود ضوابط للأقسام النسائية معتمدة من الجهات المختصة كما هو حاصل في التعليم يشجع كثير من النساء للإقبال على العمل في القطاع الخاص مما يقلل معدل البطالة في صفوف النساء.

١١. اختلاف أوضاع العمل بين القطاعين العام والخاص بصورة كبيرة ، وذلك من حيث ساعات العمل والأجور في غير صالح القطاع الخاص ، وهذا الاختلاف يعتبر سبباً رئيساً وراء عزوف بعض السعوديات المؤهلات عن العمل في القطاع الخاص.

الدراسة المسحية :

وفي هذا الفصل تم استعراض نتائج الاستبانة، وقد كان مجتمع الدراسة بالنسبة للاستبانة من العاملين في البيئة العدلية في القطاعين الحكومي والأهلي ومن رجال وسيدات الأعمال في مدينة الرياض ، وقد تمَّ استخدام أسلوب العينة الطبقية في اختيار عينة الدراسة ، حيث بلغ عدد أفراد عينة الدراسة (٨٠٠) فرد، استجاب منهم (٥٦٩) فردا ، وبلغ معدل الاستجابة حوالي (٧١ ٪) وهو معدل جيد ومقبول، وكانت نسب المشاركين في الدراسة كما يلي: (١,٨٪) أعضاء مجلس شورى ، (٧,٤ ٪) قضاة ، (٥,٣ ٪) أعضاء لجان ذات اختصاص قضائي، (٦,٢٪) أساتذة أكاديميون، (٢٤,٩ ٪) مستشارون/ باحثون شرعيون وقانونيون، (٢٠,٥٪) قطاع الأعمال ، (٦,٩ ٪) محامون ، (٢٧,١٪) موظفون وموظفات، وخلصت الدراسة المسحية إلى النتائج التالية:

١. وجود قصور واضح يوافق عليه معظم أفراد عينة الدراسة في واقع البيئة التشريعية، ومنها ضعف الدور الذي تقوم به الأجهزة القضائية في الرقابة على حسن تطبيق الأنظمة ، وقلة المراجعة المستمرة للأنظمة ، وكذلك قلة وسائل نشر الأنظمة. إن تطوير البيئة التشريعية يتطلب الاهتمام بشكل كبير بهذه العناصر الثلاثة ، على أن ذلك يجب أن لا يفهم منه إغفال عناصر البيئة التشريعية الأخرى ، فوضوح الأنظمة والإجراءات المتبعة لصدورها ، وكذلك الجهود التي تبذلها الأجهزة الحكومية في صياغة مشاريع الأنظمة تحتاج أيضا إلى تطوير .

٢. أن واقع البيئة القضائية يعاني من خلل في أربعة أمور أساسية تتمثل في عدم وضوح اختصاصات الجهات القضائية وتحديدها ، والبطء في الفصل في المنازعات ، وغموض إجراءات وآليات تنفيذ الأحكام وعدم تحديدها ، ووجود لجان ذات اختصاص قضائي تفصل في المنازعات. وللعمل على خلق بيئة قضائية فاعلة يتطلب التركيز على إصلاح هذه العناصر .

٣. أن واقع التدريب والتأهيل في البيئة العدلية يمكن وصفه بالضعيف ، حيث يرى أغلب المشاركين أن فرص تدريب القضاة محدودة ، وأن التأهيل في مجال الأنظمة غير كاف ، وأن التدريب والتأهيل الخاص بمعاوني القضاة والعاملين في مجال المحاماة غير كاف ، وأن توفر التدريب والتأهيل المناسبين سيساعد على خلق قوى بشرية مؤهلة للعمل في البيئة العدلية ، وأن غياب ذلك ينعكس على ضعف أداء القوى البشرية المتخصصة ، وأن هذا الواقع الضعيف هو ما دفع أفراد العينة إلى القول بأن من أهم معوقات وجود البيئة العدلية المناسبة هو نقص الكوادر المؤهلة ، ومن أهم المقترحات التي طرحت لتطوير البيئة العدلية هو التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية لمواكبة التطورات ، وهذا يوجب وضع إستراتيجية قائمة على الحاجة الفعلية للعاملين في البيئة العدلية ، تتبنى إنشاء مراكز تدريب متخصصة تتولى عملية التدريب والتأهيل.

٤. تواجه البيئة العدلية الكثير من المعوقات التي تحد من فاعليتها ، إلا أن أهم عشرة معوقات مرتبة حسب أهميتها في رأي أفراد العينة تتمثل في الآتي:

أ- تأخر البت في القضايا.

ب- بطء تنفيذ الأحكام.

ج- نقص الكوادر المؤهلة في الأجهزة القضائية.

د- طول إجراءات صدور الأنظمة.

هـ- محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة.

و- ضعف دور الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة على تطبيق الأنظمة.

ز- محدودية تقويم الأنظمة بصفة دورية.

ح- قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي والقضائي والمحاماة.

ط- ضعف التزام بعض أطراف القضية بمواعيد الجلسات.

ي- ندرة ورش العمل والمؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والقضائي والمحاماة.

ولمعرفة اختلاف ترتيب أهمية المعوقات بين أفراد العينة ، تم إجراء مقارنة بين ترتيب المعوقات من وجهة نظر العاملين في البيئة العدلية والعاملين في القطاع الخاص ، والجدول رقم (١) يلخص ترتيب أهم عشرة معوقات للبيئة العدلية من وجهة نظر المجموعتين.

جدول رقم (١)
مقارنة معوقات البيئة العدلية من وجهة نظر العاملين في البيئة العدلية والقطاع الخاص

م	المعوقات من وجهة نظر العاملين في البيئة العدلية	المعوقات من وجهة نظر العاملين في القطاع الخاص
١	تأخر البت في القضايا	طول إجراءات صدور الأنظمة
٢	بطء تنفيذ الأحكام	بطء تنفيذ الأحكام
٣	نقص الكوادر المؤهلة في الأجهزة القضائية	محدودية تقويم الأنظمة بصفة دورية
٤	محدودية تقويم الأنظمة بصفة دورية	ضعف التزام بعض أطراف القضية بمواعيد الجلسات
٥	محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة	ضعف دور الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة على تطبيق الأنظمة
٦	ضعف دور الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة على تطبيق الأنظمة	ندرة ورش العمل و المؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والقضائي والمحاماة
٧	قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي والقضائي و المحاماة	محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة
٨	طول إجراءات صدور الأنظمة	ضعف دور المرأة في إبداء الرأي في مشاريع الأنظمة التي تعنيها
٩	ضعف التزام بعض أطراف القضية بمواعيد الجلسات	تأخر البت في القضايا
١٠	ندرة ورش العمل و المؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والقضائي والمحاماة	قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي والقضائي و المحاماة

ويلاحظ من الجدول أن هناك اختلافاً في ترتيب معوقات البيئة العدلية بين العاملين في القطاع الخاص والعاملين في البيئة العدلية .

٥. توصلت الدراسة إلى مجموعة من المقترحات للرفع من كفاءة البيئة العدلية ، حيث يرى أفراد عينة الدراسة أن تلك المقترحات مهمة بدرجة كبيرة لتطوير البيئة العدلية ، ويوضح الجدول رقم (٢) أهم عشرة مقترحات مرتبة حسب الأهمية.

جدول رقم (٢)
أهم عشرة مقترحات مرتبة حسب الأهمية

١ – تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل
٢ – توفر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة
٣ –التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية لمواكبة التطورات
٤ – وضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام
٥ – تدوين أحكام الشريعة الإسلامية
٦ – وجود أنظمة تواكب التطورات الحديثة
٧ – استخدام التقنية الحديثة في الأجهزة القضائية
٨ – التقويم الدوري للأنظمة
٩ – وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل
١٠ – تخصيص قضاة لتنفيذ الأحكام

ولأهمية معرفة الاختلاف بين العاملين في البيئة العدلية والعاملين في القطاع الخاص للمقترحات التي يرونها مهمة لفاعلية البيئة العدلية ، فقد تم وضع جدول يبين ترتيبهم لأهم عشرة مقترحات ، والجدول رقم (٣) يلخص ترتيب المجموعتين للمقترحات حسب أهميتها.

جدول رقم (٣)
مقارنة مقترحات تطوير البيئة العدلية من وجهة نظر العاملين
في البيئة العدلية والعاملين في القطاع الخاص

م	ترتيب مقترحات العاملين في البيئة العدلية	ترتيب مقترحات العاملين في القطاع الخاص
١	تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل	تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل
٢	توافر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة	تدوين أحكام الشريعة الإسلامية
٣	التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية لمواكبة التطورات	وضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام
٤	وجود أنظمة تواكب التطورات الحديثة مثل الملكية الفكرية و التجارة الدولية	التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية لمواكبة التطورات
٥	استخدام التقنية الحديثة في الأجهزة القضائية	إعطاء مؤسسات المجتمع المدني والأفراد دورا في إبداء الرأي في شأن الأنظمة
٦	تدوين أحكام الشريعة الإسلامية	وجود أنظمة تواكب التطورات الحديثة مثل الملكية الفكرية و التجارة الدولية
٧	وضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام	توافر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة
٨	تخصيص قضاة لتنفيذ الأحكام	استخدام التقنية الحديثة في الأجهزة القضائية
٩	وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل	وضع عقوبات على المتخلفين عن حضور الجلسات
١٠	التقويم الدوري للأنظمة	وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل

من خلال الجدول أعلاه اتضح وجود تباين في ترتيب بعض المقترحات بين وجهة نظر العاملين في البيئة العدلية والعاملين في القطاع الخاص .

٦. فيما يتعلق برأي المرأة في محاور البيئة العدلية الخاصة بها فقد اتضح من نتائج الدراسة المسحية على كل من سيدات الأعمال والموظفات ما يلي:

أ- أنه فيما يخص معوقات وجود بيئة عدلية مناسبة للمرأة فقد أشار ثلثا العينة من النساء (٦٦,٧٪) إلى عدم وجود أنظمة تكفل بيئة عمل مناسبة للمرأة ، وأشار (٩١,٧٪) من العينة إلى ضعف دور المرأة في إبداء الرأي في مشاريع الأنظمة التي تعنيها ، و (٩٣,٣٪) من العينة من النساء أشرن إلى قلة الأنظمة التي تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة.

ب- أما فيما يتعلق بأهمية رفع كفاءة البيئة العدلية للمرأة وتطويرها وإيجاد نظام يحمي المرأة، مما يسهم في دعم التنمية الاقتصادية بشكل عام، فقد أشار (٩٨,٣٪) من النساء إلى أهمية توافر أنظمة تكفل بيئة مناسبة لعمل المرأة وضرورتها ، وأشارت أغلب سيدات الأعمال والموظفات (٩٦,٦٪) إلى أهمية وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل.

التوصيات النهائية

تضمن هذا الفصل من الدراسة التوصيات النهائية لجميع محاور الدراسة وآليات تنفيذها ، وفيما يلي استعراض لهذه التوصيات مرتبة حسب محاور وفصول الدراسة:

أولاً: التوصيات المتعلقة بتطوير البيئة التشريعية:

١ – توفير الأنظمة واللوائح الكافية التي تحكم كافة المجالات بما فيها الأنشطة الاقتصادية ، مع الحرص على وضوحها وتناسقها مع بعضها من خلال الآليات الآتية :

أ- الإسراع في تفعيل ما أوصت به الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات المعتمدة بالأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ والمتمثلة في أن "تتولى هيئة علمية ذات مستوى رفيع صياغة فقه المعاملات والجنايات والأحوال الشخصية وغيرها مما يتطلبه القضاء في شكل مواد بعبارات تتفق مع المقتضى القضائي ، ويكون ذلك من خلال اختيار الاجتهاد الراجح . ويستند القاضي في حكمه إلى هذه المواد ما لم ير خلاف ذلك فيلزم بتسبيب ذلك. ووضع حد أعلى للعقوبات التعزيرية لكل جريمة" .

ب- توجيه هيئة الخبراء بمجلس الوزراء بوضع آلية وبرنامج زمني لمراجعة الأنظمة القائمة الصادرة قبل النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى لتعديلها بما يتفق معها، على أن يوكل للجهات المعنية القيام بالمهام المطلوبة منها في هذا الجانب.

ج- التأكيد على أهمية دور مجلس الشورى وهيئة الخبراء والمجلس الاقتصادي الأعلى والهيئة العامة للاستثمار في المبادرة بتقديم المقترحات لتعديل الأنظمة القائمة متى تطلب الأمر ذلك.

د- توجيه الجهات المعنية بالعمل على توفير الأنظمة واللوائح الكافية لتنظيم الأنشطة الاقتصادية.

هـ- أن ينص في الأنظمة التي تصدر على الأنظمة والأحكام التي يلغيها النظام ، وعدم اللجوء إلى الإلغاء الضمني أو استخدام عبارة "يلغي هذا النظام كل ما يتعارض معه" إلا في أضيق الحدود.

و- إلزام كل جهة حكومية بمراجعة التعاميم والتعليمات والقرارات الصادرة عنها المتعلقة بالنواحي التنفيذية للنظام، لتضمينها في اللائحة التنفيذية ذات العلاقة ، على أن يحدد وقت زمني لقيام الجهات المعنية بهذه المهمة، وأن يراعى ذلك مستقبلاً عند إصدار اللوائح التنفيذية .

ز- إصدار اللوائح التنظيمية التي تتعلق بجهات متعددة من مجلس الوزراء بعد التنسيق مع الجهات المعنية.

ح- التأكيد على الجهات المعنية بالاهتمام بصياغة اللوائح التنفيذية بدقة ووضوح ، وأن تصدرها في الوقت المحدد في النظام.

٢ – إصدار دليل موحد لإعداد الأنظمة واللوائح وذلك وفقاً للآلية الآتية:

أ- تعد هيئة الخبراء الدليل بالاشتراك مع الخبراء والمختصين.

ب- يضمن الدليل معايير وقواعد إعداد مشاريع الأنظمة واللوائح ، وطريقة بناءها ومكوناتها ، ومعايير ترتيب موادها، والقواعد القانونية والصياغية والشكلية المفترض مراعاتها.

ج- يصدر الدليل بقرار من مجلس الوزراء، ويكون ملزماً لجميع الجهات الحكومية.

٣ - إصدار تنظيم لإجراءات صدور الأنظمة واللوائح يراعى فيه ما يلي:

أ- يتم إعداده من قبل هيئة الخبراء بالاشتراك مع الجهات المعنية ويصدر بقرار من مجلس الوزراء.

ب- يتضمن التنظيم تحديد المهام الموكلة للجهات المختصة التي تشترك في إعداد مشاريع الأنظمة والمدد اللازمة للقيام بهذه المهام.

ج- إلزام الجهات المعنية بأعداد السياسة التشريعية قبل صياغة مشروع أي نظام ، يتم من خلالها تحديد الموضوع المطلوب معالجته ، والخيارات المتاحة، والفوائد المتوقعة من كل خيار، والتكلفة المالية له، وتقييم آثاره بما فيها الآثار الاقتصادية، والتأكد من انسجام مشروع النظام مع خطط التنمية ، على أن ترفق السياسة التشريعية مع مشروع النظام عند رفعه إلى مجلس الوزراء.

د- إلزام الجهات المعنية بإعداد مذكرة إيضاحية ترفق مع مشروع النظام توضح وتشرح مواده.

٤ - إصدار خطة تشريعية سنوية وفق الآلية الآتية:

أ- تعد الخطة من هيئة الخبراء بالتنسيق مع الجهات المعنية.

ب- تضمن الخطة ما سيتم دراسته من مشاريع أنظمة جديدة أو مقترحات بتعديل أنظمة قائمة في السنة اللاحقة، على أن يراعى في ذلك خطط التنمية ، و إمكانيات السلطة التنظيمية (مجلس الوزراء، مجلس الشورى) ، مع إمكانية إضافة ما يطرأ ويكون له صفة الاستعجال.

ج- تصدر الخطة بقرار من مجلس الوزراء قبل وقت كاف من بداية كل سنة مالية ويعلن عنها.

٥ - رفع مستوى الإدارات المختصة في الأجهزة المعنية بالبيئة التشريعية (مجلس الشورى - هيئة الخبراء بمجلس الوزراء - الأجهزة الحكومية المختلفة) من خلال الآليات الآتية:

أ - التأكيد على الجهات الحكومية بالاهتمام بالإدارات القانونية ودعمها بالكفاءات المؤهلة في المجال الشرعي والنظامي، على أن يتم وضع خطة لتطوير هذه الإدارات بالشكل المناسب ، مع توجيه وزارة المالية بدعم هذا التوجه من خلال توفير الاعتمادات المالية والوظائف المناسبة .

ب - توفير الإمكانات المادية والبشرية لمجلس الشورى وهيئة الخبراء والمجلس الاقتصادي الأعلى والهيئة العامة للاستثمار لتطوير مراكز المعلومات لديها والتأكيد على قيامها بالدور المنوط بها في مجال تطوير البيئة التشريعية.

ج - دعم هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ماليا لتطوير وتدريب الكفاءات الموجودة لديها، ودعمها بشريا بمزيد من الكفاءات المتخصصة في المجال الشرعي والنظامي ومختلف التخصصات الأخرى حسب الحاجة .

د - العمل على تسهيل استعانة الإدارات القانونية بالمتخصصين والخبراء غير المتفرغين إذا تطلب الأمر ذلك.

٦ - توفير الضمانات لحسن تطبيق الأنظمة واللوائح وذلك من خلال الآليات الآتية:

أ - إنشاء جهاز متخصص لمراقبة تطبيق الأنظمة واللوائح يرتبط برئيس مجلس الوزراء .

ب - تفعيل الرقابة القضائية لضمان تطبيق الأنظمة واللوائح من خلال إنشاء محكمة دستورية وتفعيل دور ديوان المظالم في هذا الشأن.

ج - التأكيد على الجهات الحكومية باتخاذ ما يلي:

- تفعيل الرقابة الداخلية ووضع إجراءات وآليات تكفل ضمان تطبيق الأنظمة واللوائح بما في ذلك محاسبة المقصرين والمهملين في أداء المهام المطلوبة منهم، ووضع لوائح واضحة لآليات الشكوى والتظلم الإداري.
- دعم الإدارات المسند لها أدوار رقابية بالإمكانات البشرية والمادية.
- تضمين التقرير السنوي الصعوبات التي تواجهها في تطبيق الأنظمة وأي اقتراحات تراها في هذا الشأن.
- الالتزام بتطبيق الأنظمة واللوائح على المخالفين أو المقصرين في تطبيقها وتوقيع العقوبات والجزاءات المناسبة عليهم.
- توفير نشرات تثقيفية بالأنظمة واللوائح.

د- أهمية تفعيل دور مجلس الوزراء ومجلس الشورى الرقابي لضمان تطبيق الأنظمة واللوائح.

هـ- أن تكون جلسات مجلس الشورى التي تتضمن لقاء مع وزير أو مسئول مناقشة علنية وتعرض على وسائل الإعلام، وأن تكون الجلسة وفق ترتيب منظم يحدد فيه الوقت المخصص للمسئول، مع تحديد وقت كاف لطرح الأسئلة ليقوم المسئول بالإجابة عنها.

و- توجيه ديوان المراقبة العامة وهيئة الرقابة والتحقيق لزيادة تفعيل دورهما الرقابي في مجال تطبيق الأنظمة واللوائح.

ز- الإسراع في إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

ح- إسناد مهمة الرقابة الداخلية لتنفيذ الأنظمة واللوائح إلى وحدات المتابعة، على أن يتم دعم هذه الوحدات بالمتخصصين في الأنظمة .

ط- نشر الوعي لدى المجتمع بأهمية احترام تطبيق الأنظمة واللوائح وتفعيلها بالشكل المطلوب من خلال وسائل الإعلام، والمؤسسات التعليمية والمساجد وعقد المؤتمرات والندوات وإقامة المحاضرات.

٧ – تقويم الأنظمة واللوائح من خلال الآليات التالية:

أ – إلزام الجهات الحكومية بأن تقوم بمراجعة جميع أنظمتها ولوائحها القائمة والرفع عما يتطلب التعديل منها لمواكبة التطورات والمستجدات، بشكل دوري ومستمر.

ب – قيام هيئة الخبراء بالاشتراك مع الجهات المعنية بوضع خطة وإجراءات وآليات محددة وواضحة لتقويم الأنظمة واللوائح بشكل دوري من قبل الجهات المعنية.

ج – إلزام الجهات الحكومية بأن تتيح المجال عبر مواقعها الإلكترونية لمؤسسات المجتمع المدني والمهتمين لإبداء ما يرونه من مقترحات لتطوير الأنظمة واللوائح التي تطبقها للاستفادة من آرائهم.

د – التأكيد على أهمية دور مجلس الشورى وهيئة الخبراء بمجلس الوزراء والمجلس الاقتصادي الأعلى والهيئة العامة للاستثمار في تقويم الأنظمة مع توفير كل الإمكانيات لهم للقيام بهذا الدور.

٨ – السماح للأفراد ومؤسسات المجتمع المدني بإبداء وطرح آرائهم ومقترحاتهم بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح من خلال الآليات الآتية :

أ – تتولى هيئة الخبراء بمشاركة الجهات المعنية وضع تنظيم لذلك.

ب – إلى حين صدور التنظيم المشار إليه في الفقرة (أ) من المناسب قيام مجلس الشورى وهيئة الخبراء والجهات الحكومية الأخرى بنشر مشاريع الأنظمة واللوائح في الصحافة وعلى مواقعها الإلكترونية، والاستفادة مما يطرح بشأنها من آراء.

ج – توجيه الجهات الحكومية وهيئة الخبراء ومجلس الشورى بإقامة ورش عمل يدعى لها المختصون والمهتمون بمشاريع الأنظمة واللوائح من القطاع الحكومي والقطاع الخاص للاستماع إلى آرائهم ومقترحاتهم.

د – دعم الجهات الحكومية بالإمكانات المادية والبشرية الكافية التي تمكنها من دراسة وتحليل الآراء والمقترحات التي تقدم بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح والاستفادة منها.

هـ- تضمين الأنظمة أحكاماً تلزم الجهات المعنية بنشر مشاريع اللوائح التنفيذية وتلقي الآراء والمقترحات بشأنها قبل إصدارها للاستفادة منها.

٩ – تفعيل وسائل نشر الأنظمة واللوائح من خلال الآليات الآتية:

أ – توفير الدعم المادي والبشري لتطوير الجريدة الرسمية (جريدة أم القرى) مع وضع الخطة اللازمة لذلك بشكل يتناسب مع أهميتها .

ب – دعم المركز الوطني للوثائق بالإمكانات التي يحتاجها لأداء المهام المنوطة به، على أن يعد خطة زمنية محددة وواضحة للقيام بالمهام الموكلة له، مع توجيهه بمراعاة الاهتمام بنشر الأنظمة على شكل مجموعات وفق تصنيف موضوعي أو ترتيب زمني بشكل دوري، وإنشاء موقع إلكتروني وأن يكون متطورًا ويوفر فهرسة للأنظمة ووسائل بحث مناسبة.

ج – إنشاء إدارة للنشر في هيئة الخبراء تدعم وتطور جهود الهيئة التي قامت بها في مجال نشر الأنظمة واللوائح من خلال المطبوعات والموقع الإلكتروني الخاص بها، على أن يتم دعمها ماديا وبشريا لتتمكن من الاستمرار في ذلك.

د – إلزام الجهات الحكومية بإعداد مطبوعات تتضمن الأنظمة واللوائح المتعلقة بالأنشطة التي تشرف عليها ، على أن يتم توفيرها في الأماكن المناسبة مجاناً ما أمكن ذلك، وإلزامها كذلك بتضمين مواقعها الإلكترونية الأنظمة واللوائح المتعلقة بالأنشطة التي تشرف عليها وتحديثها

بشكل دوري، مع توفير أدوات بحث مناسبة.

هـ- دعم القطاع الخاص ليسهم في نشر الأنظمة واللوائح، على أن تقوم هيئة الخبراء بالاشتراك مع المركز الوطني للوثائق ، ووزارة الثقافة والإعلام ، ومعهد الإدارة العامة ، والجهات المعنية الأخرى ، ومجلس الغرف التجارية والصناعية مع الجهات المعنية من القطاع الخاص بوضع تنظيم وآليات تضمن وتكفل تنفيذ ذلك بالشكل المناسب.

ثانياً: التوصيات المتعلقة بتطوير البيئة القضائية:

١ - إكمال الإصلاح والتطوير في البنية العدلية مما لم يرد له تنظيم في الأمر الملكي الصادر بشأن أجهزة القضاء وفض المنازعات ، وذلك من خلال الآليات الآتية:

أ- إنشاء محكمة دستورية (المحكمة الأساسية اشتقاقاً من النظام الأساسي للحكم) تختص بما تختص به مثيلاتها في القوانين المقارنة ويمكن مرحلياً إسناد اختصاصاتها للجنة مختصة في المحكمة الإدارية العليا التابعة لديوان المظالم.

ب- إنشاء محاكم متخصصة للنظر في القضايا العقارية في المدن ذات الكثافة السكانية مثل الرياض ومكة وجدة ، ودوائر عقارية في المدن الأقل كثافة، بحيث تنظر في كل ما يتعلق بالعقار من نزاعات أو طلبات مثل : حجج الاستحكام ، وتعارض الملكيات والمساهمات العقارية ونحوها.

ج- تضمين الأنظمة القضائية المعنية – نظام القضاء وديوان المظالم والمرافعات والإجراءات الجزائية – بقواعد كافية ، وآليات واضحة للفصل السريع في التنازع في الاختصاص.

د- تفعيل دور التفتيش القضائي في الجهات القضائية كافة بما يكفل التحقق من التزام القضاة بأعمالهم وتطبيق الأنظمة ، والتحقق في الشكاوى المثارة ضدهم . ويكون ذلك بجولات تفتيشية يصدر بتحديدها قرار من مجلس القضاء الأعلى بالنسبة للمحاكم ، ومجلس القضاء الإداري بالنسبة لديوان المظالم.

هـ- نقل الإثباتات "الإنهاءات" التي لا تمثل عملا قضائيا من المحاكم إلى كتابات العدل . ويكون ذلك من خلال دراسة من مجلس القضاء الأعلى يحدد فيها الإنهاءات " الإثباتات " التي تبقى من أعمال المحاكم ، ونقل ما تبقى إلى كتابات العدل.

و- منع القضاة في المحاكم أو ديوان المظالم من القيام بالأعمال الإدارية بكل أنواعها بتعليمات صريحة . وتأكيد ذلك بعدم مساءلة القضاة عن التجاوزات الإدارية أيا كان نوعها مما لا يتعلق بعملهم الأساس ، مثل حضور وغياب الموظفين ، وقيد القضايا ، وإصدار الصكوك وكل ما يتعلق بالعملية الإدارية ، و تنحصر مساءلتهم عن إجراءات القضية المرتبطة بهم.

ز- دعم ميزانية وزارة العدل وديوان المظالم بوظائف مخصصة للمساعدين الإداريين ، والشرعيين ، بحيث يختص الأول بالدعم الإداري لمكتب القاضي ، والثاني بالدعم الشرعي له ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تفعيل دور " كتاب الضبط".

ح- تخصيص مكاتب لنظر القضايا تختلف عن المكاتب الخاصة بالقضاة. بحيث يكون لمكتب نظر القضايا سكرتارية مدربة ومسئولة عما في المكتب من معاملات وعن الإجراءات القضائية المرتبطة بالمعاملة كتحضير الخصوم وقيد المستندات وغيرها مما يسبق أو يقارن أو يلحق النظر القضائي مما لا يتوقف على القضاة ، ويحدد ذلك بوضوح في النظام المختص - المرافعات للقضايا المدنية والتجارية والعمالية ، والإجراءات الجزائية للقضايا الجنائية - ويكون لمكتب القاضي سكرتارية تختص بالجوانب البحثية.

ط- إلزام الجهات القضائية بإكمال إجراءات ميكنة العملية القضائية لتشمل إصدار الصكوك ، وضبط القضايا وغيرها من الإجراءات الإدارية.

ي- إصدار نظام للتوثيق ينظم أعمال كتاب العدل ويلغي الأنظمة السابقة له ، ويتضمن : بيان متطلبات وإجراءات توثيق التصرفات ، وتحديد أحكام إسناد بعض الأعمال للقطاع الخاص.

ك- إنشاء هيئة عامة للمحامين تعنى بمهنة المحاماة ، وتكون داعما للعملية القضائية.

٢ - إصلاح الوضع في اللجان ذات الاختصاص القضائي المرجأ ضمها وذلك من خلال ما يلي:

أ- وضع حد زمني لإلحاق هذه اللجان إلى السلطة القضائية ، وفقا لبرنامج يكفل تأهيل قضاة متخصصين بأعمال هذه اللجان ويضمن العمل بالمبادئ القضائية المستقرة بما لا يتعارض مع النظام العام للدولة.

ب- صدور لائحة لتنظيم إجراءات اللجان بالدرجة الكافية لتحقيق العدالة . ومن المعالجات السريعة ضرورة صدور قرار بإلزامها بالعمل صراحة بنظام المرافعات الشرعية فيما لم يرد فيه تنظيم لديها ، ولا يتعارض مع طبيعة عمل اللجنة.

ج- إخضاع هذه اللجان بصورة عاجلة إلى التفتيش الدوري والعاجل والتحقيق في الشكاوى المثارة ضدها من قبل الجهات المعنية بالتفتيش القضائي.

٣ – تنظيم الإجراءات أمام الجهات القضائية ، بما يكفل وضوحها وكفايتها ، وذلك من خلال الآليات الآتية:

أ- قيام الجهات القضائية – وزارة العدل وديوان المظالم – بجمع إجراءاتها القضائية المشتتة في الكثير من التعاميم ، وإصدارها بلوائح أو أدلة عمل أو قواعد إجرائية حسب الأحوال وما تقتضيه القواعد القانونية.

ب- إلزام الجهات القضائية بـ"نمذجة" الإجراءات القابلة لذلك ، وتوفير هذه النماذج في المحاكم والدوائر القضائية المعنية، مثل : صحائف الدعوى ، وأوراق التحضير ، والطلبات ذات النماذج القياسية . وتزويد المعنيين بما يمكن منها كمكاتب المحاماة ، ونشرها في مواقعها على الإنترنت.

٤ – إصلاح البيئة التنظيمية والقضائية والتنفيذية لتنفيذ الأحكام ، وذلك من خلال الآليات الآتية:

أ- إصدار نظام مستقل للتنفيذ على أن يشتمل على : إسناد الإشراف على التنفيذ للجهات القضائية – بيان اختصاصات قاضي التنفيذ وأحكامه . إنشاء محاكم للتنفيذ في المدن الكبيرة – توسيع السندات التنفيذية . الضمانات الجزائية والمدنية التعويضية الرادعة للمماطلين – تحديد أحكام الإعسار . تشريع الترخيص للقطاع الخاص فيما يتعلق بإجراءات البيع التنفيذي" وكلاء البيع القضائي"– تجريم تعطيل الموظف العام للتنفيذ.

ب- دراسة إمكانية تطوير نظرية التعويض في الإطار العام لأحكام الشريعة الإسلامية ، وذلك من خلال المرجعية القضائية العليا " مجلس القضاء الأعلى " ، أو المرجعية الفقهية "هيئة كبار العلماء" وفق المستجدات الحالية والاستعانة بالمختصين من الاقتصاديين وغيرهم ، والسعي إلى توسيع الأفق الفقهي لأخذ ما يحقق المصلحة في هذا الجانب.

ج- تنظيم أحكام وإجراءات تنفيذ الأحكام الإدارية ، وذلك بتضمينها في نظام ديوان المظالم أو نظام التنفيذ المقترح حسب ما تقتضيه القواعد القانونية.

د- صدور التوجيهات المشددة إلى الجهات الحكومية للعمل على تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهاتهم ، وتشريع المجازاة والتعويض على المتسبب في التعطيل.

هـ- دعم قضاء التنفيذ بالميزانيات والكوادر المدربة.

٥ – تعديل نظام التحكيم بما يكفل كفايته في تنظيم عملية التحكيم ، وتحقيق أهدافه في سرعة وسرية الفصل في المنازعات ، ويكون ذلك من خلال الآليات الآتية:

أ- إلغاء ما ورد فيه من أحكام تفرغ التحكيم من هدفه الأساس ، وبالتحديد ما يتعلق بالمادة التاسعة عشرة.

ب- تعديل بعض أحكامه كآلية الطعن في قرارات التحكيم والاشتراطات في المحكمين وموجبات الإبطال.

ج- إدراج الأحكام والقواعد المنظمة للعملية التحكيمية في جانبها الإداري ، وآلية الترخيص للمراكز الخاصة بالتحكيم وكيفية الإشراف عليها وارتباطها بالجهات المعنية.

٦ – تشجيع إنشاء مراكز للتحكيم ، ويكون من مهامها:

أ- تدريب المعنيين بالعملية التحكيمية من المحامين والمحكمين على الأنظمة المتعلقة بالتحكيم والاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات العلاقة، والنظريات الحاكمة له.

ب- نشر فقه وثقافة التحكيم بين المختصين والمعنيين ، وذلك بتوفير المجلات المتخصصة في التحكيم وتشجيع المؤتمرات واللقاءات الدورية.

ثالثاً: التوصيات المتعلقة بتأهيل وتدريب منسوبي البيئة العدلية:

١ - إعادة هيكلة التعليم القانوني (الشرعي والنظامي) ، ويكون ذلك من خلال الآخذ بأحد البديلين الآتيين:

آلية البديل الأول:

أ- استمرار كليات الشريعة في منح درجة البكالوريوس في الشريعة ، واستمرار أقسام الأنظمة في منح درجة البكالوريوس في الأنظمة ، مع تحديث خططهم الدراسية لتواكب المستجدات والتركيز على التدريب العملي.

ب- تصميم برنامج في المعهد العالي للقضاء يكون مماثلاً لدبلوم دراسات الأنظمة في معهد الإدارة العامة ، تكون مدته سنتان ويسمى دبلوم دراسات الأنظمة. وتصميم برنامج في المعهد العالي للقضاء ، وفي كليات الشريعة، يسمى دبلوم دراسات الفقه الإسلامي وأصوله ، تكون مدته سنتان.

ج- اشتراط حصول من يرغب من خريجي كليات الشريعة العمل في أي وظيفة تتصل بالبيئة العدلية على دبلوم دراسات الأنظمة في المعهد العالي للقضاء (المقترح) أو دبلوم دراسات الأنظمة في معهد الإدارة العامة . واشتراط حصول من يرغب من خريجي الأنظمة العمل في أي وظيفة تتصل بالبيئة العدلية على شهادة دبلوم الفقه الإسلامي وأصوله (المقترح) ، مع السماح لخريجي الأنظمة الحاصلين على شهادة دبلوم الفقه الإسلامي وأصوله (المقترح) بالعمل في مجال القضاء.

د- السماح لخريجي أقسام الأنظمة بالدراسة في المعهد العالي للقضاء لدرجة الماجستير و الدكتوراه مع اشتراط دراسة الطالب لمواد تكميلية من مرحلة البكالوريوس في كلية الشريعة أذا تطلب الأمر ذلك.

آلية البديل الثاني:

أ- تفعيل ما سبق أن أوصت به اللجنة العليا لسياسة التعليم في البند رقم (١٤٦) من وثيقة التعليم الصادرة عنها عام ١٣٩٠هـ والمتمثلة بأن تعنى كلية الشريعة بالدراسات الحقوقية لتخريج متخصصين شرعيين حقوقيين لسد حاجة البلاد .

ب- تفعيل قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٧) وتاريخ ١٤٠١/٩/١٤هـ المتضمن أن يتم تدريس الأنظمة في كليات الشريعة ، لتكون مدة الدراسة في الكلية خمس سنوات يدرس الطالب خلالها مواد الشريعة والقانون.

ج- إعادة تسمية هذه الكليات لتصبح (كلية الشريعة والأنظمة) ، على أن تتم مراجعة مناهجها وخططها الدراسية مراجعة جذرية.

٢ - وضع خطة لتأهيل القضاة من خلال الآليات الآتية:

أ- الإسراع في تفعيل ما أوصت به الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات المعتمدة بالأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ والمتمثلة في "الإسراع في إنشاء مجلس إدارة للمعهد العالي للقضاء تُمثَّل فيه الأجهزة القضائية المختلفة ، وتوسع اختصاصاته لتشمل تأهيل وتدريب القضاة ، ومعاونيهم ، والمفتشين القضائيين، والمحققين ، والمدعين العامين ، وكتاب العدل ، وكتاب الضبط ، والمحامين ، مع دعمه ماليا وبشريا. وعلى أن تُجرى دراسة متأنية حول مدى مناسبة تحويل المعهد العالي للقضاء إلى مؤسسة عامة مستقلة وربطه بوزارة العدل" .

ب- تصميم برامج قانونية متخصصة لتأهيل القضاة في المعهد العالي للقضاء ، ومعهد الإدارة العامة ، تكون مدة كل منها سنة يدرس خلالها القاضي مواد متخصصة ، ويمكن أن تشمل البرامج تخصص القانون الإداري للقضاة الذين سيعملون في ديوان المظالم ، وتخصص القانون الجنائي للقضاة الذين سيعملون في المحاكم الجزائية ، وتخصص القانون التجاري للقضاة الذين سيعملون في المحاكم التجارية ، وتخصص القانون العمالي للقضاة الذين سيعملون في المحاكم العمالية ، وتخصص الأحوال الشخصية للقضاة الذين سيعملون في محاكم الأحوال الشخصية.

ج- زيادة فرص التدريب المستمر للقضاة وأعوانهم في المعهد العالي للقضاء ومعهد الإدارة العامة والجهات التدريبية الأخرى.

د- اشتراط متطلبات لترقية القضاة إلى كل درجة قضائية مثل أن يقوم القاضي بإعداد وكتابة تقرير تقييمي للأعمال التي قام بها ، أو كتابة بحث عملي تطبيقي ، إضافة إلى ضرورة حضور القاضي لحلقات نقاش وندوات ومؤتمرات.

هـ- وضع خطط في بداية كل سنة لتدريب القضاة ومعاونيهم ، وذلك بالتنسيق بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل، كما يجب أن يتبع نفس الأمر بالنسبة لديوان المظالم.

٣ - رفع مستوى تأهيل المستشارين والباحثين الشرعيين والقانونيين العاملين في البيئة العدلية من خلال الآليات الآتية:

أ- توفير برامج تأهيلية مهنية تعدها الكليات المتخصصة ومعهد الإدارة العامة للمستشارين والباحثين العاملين في البيئة العدلية قبل ممارستهم لمهامهم الوظيفية تركز على مهارة إعداد وصياغة الأنظمة واللوائح والعقود ، وإعداد الدراسات والاستشارات القانونية .

ب- زيادة فرص ابتعاث متخصصين في القانون للدراسات العليا .

ج- تكثيف فرص التدريب للقانونيين الحاصلين على المؤهلات العليا في الدول المتقدمة في المجالات المهمة، على أن تقوم وزارة الخارجية بالتنسيق مع الجهات المعنية لإرسال بعض المؤهلين للتدريب في مكاتب المحاماة التي تتعاقد معها الدولة أو سفارات المملكة ، أو التدريب في المنظمات الدولية.

د- منح المبتعثين في الخارج سنة للتدريب بعد إنهائهم الدراسات العليا في أحد مكاتب المحاماة أو المنظمات الدولية وذلك لإكسابهم خبرات عملية.

هـ- توفير برامج أو دبلومات في الجامعات ومعهد الإدارة العامة متخصصة في المواضيع المهمة مثل التجارة العالمية والخصخصة وحقوق الإنسان.

٤ - رفع مستوى تأهيل المحامين من خلال الآليات الآتية:

أ- وضع تصنيف للمحامين حسب درجات القضاء وتخصصها يبنى على اختبارات تجرى لهم إضافة إلى خبراتهم العملية.

ب- زيادة فرص تدريب المحامين من خلال برامج تعد في المعهد العالي للقضاء ومعهد الإدارة العامة وأي جهات أخرى حكومية أو أهلية ، وتتولى الإدارة المعنية تقييم هذه البرامج عند تصنيف المحامين (المقترح) في الفقرة (أ) أعلاه.

ج- إيجاد برامج تأهيلية للمحامين يلزمون بحضورها قبل الترخيص لهم ، وعلى أن تعادل بسنوات خبرة ويستفاد منها في التصنيف (المقترح) المشار إليه في الفقرة (أ) أعلاه.

رابعاً: التوصيات المتعلقة بالبيئة التشريعية والقضائية المنظمة لعمل المرأة:

١ - الإسراع في تفعيل الفقرة (٥) من قرار مجلس الوزراء رقم (٦٣) وتاريخ ١٤٢٤/٣/١١هـ التي تنص على "إنشاء لجنة وطنية عليا دائمة متخصصة في شؤون المرأة ، تستند في آرائها إلى نساء مؤهلات في مختلف التخصصات..." ويمكن تحقيق ذلك من خلال الآليات الآتية:

أ- الإسراع في تشكيل اللجنة من نساء متخصصات في مختلف المجالات لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة ، على أن يتم ربط اللجنة تنظيميا بمجلس الوزراء أو المجلس الاقتصادي الأعلى أو أي جهاز آخر من أجهزة رسم السياسات ، على أن يكون للجنة ميزانية مستقلة.

ب- تكون اللجنة هي الجهة المنوط بها متابعة تنفيذ القرارات المتعلقة بتفعيل عمل المرأة وتنمية مساهمتها الاقتصادية.

٢ - ضرورة إيجاد بيئة عمل مناسبة للمرأة من خلال الآليات الآتية:

أ- ضرورة الإسراع في تنفيذ ما سبق وأن أوصت به دراسة (البنية التشريعية والقضائية في المملكة) التي قُدمت في منتدى الرياض الاقتصادي الأول عام ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م من إجراء دراسة فقهية دقيقة لتحديد نطاق مشروعية عمل المرأة.

ب- إقرار تنظيم يتضمن ضوابط للتعامل بين الجنسين في أماكن العمل المختلطة ، وذلك من حيث حدود العلاقة وإجراءات معالجة ما قد ينشأ عنها من تصرفات ، أو مخالفة للآداب العامة وحسن التعامل ، بما في ذلك ضوابط الإبلاغ عنها والتحقيق فيها وأسلوب معالجتها بطريقة تضمن سريتها ، مع وضوح الجزاء الرادع لها.

ج- أن تقوم وزارة العمل بتفعيل نص المادة (١٥٩) من نظام العمل المتعلقة برعاية أطفال العاملات.

د- وضع تنظيم لعمل المرأة عن بعد وتأهيلها لذلك ، وتوفير تنظيم لعمل المرأة بشكل جزئي ليلائم الظروف الخاصة للعديد من النساء ، ويتيح زيادة معدل إسهامها في القوى العاملة.

٣ – إيجاد بيئة استثمارية مناسبة للمرأة ، وذلك من خلال الآليات التالية:

أ– توجيه الجهات الحكومية بتسهيل معاملات المرأة من خلال إنشاء أقسام نسائية ومنحها الصلاحيات اللازمة ، واستخدام التقنيات الحديثة التي تمكن المرأة من إنجاز معاملاتها عن بعد دون الذهاب إلى الجهاز الحكومي.

ب– توجيه وزارة التجارة والصناعة بإزالة كل القيود الإجرائية والموضوعية أمام المرأة المستثمرة بما في ذلك الحظر الموضوع على بعض الأنشطة.

ج– توجيه الجهات الحكومية بوضع ضوابط لتنظيم الأنشطة المتعلقة بالمرأة مع العمل على تسهيلها قدر الإمكان.

د– مراقبة تطبيق الأجهزة الحكومية للقرارات المتعلقة بتفعيل وتنظيم عمل المرأة.

هـ– إسناد مهمة الرقابة على الأنشطة النسائية بما في ذلك الرقابة التي تقوم بها هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لعناصر نسائية متخصصة ومدربة.

و– توجيه وزارة العدل بتذليل الصعوبات التي تواجهها المرأة في المحاكم وكتابات العدل ، والتي تستلزم التخفيف من وطأة البيروقراطية ، وتذليل الصعوبات الإجرائية قدر الإمكان ، وتوفير أماكن مناسبة للنساء.

ز– إلزام القضاة وكتاب العدل بقبول البطاقة الشخصية للمرأة كوثيقة إثبات ، والاكتفاء بالمعرفين في حالة عدم توفر بطاقة إثبات خاصة بالمرأة.

الفصل التمهيدي

شهد العالم في العقد الأخير من الألفية الثانية، والسنوات الأولى من الألفية الثالثة تطوراً متسارعاً في كافة المجالات، وذلك من خلال ثورة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، مما كان له أكبر الأثر في إزالة الحواجز المكانية والزمانية بين الدول، وساعد على مزيد من النمو الاقتصادي . وتتطلب التنمية الاقتصادية تطوير البنيان والهيكل الاقتصادي، وتصحيح الاختلالات، لدفع الاقتصاد الوطني إلى الانطلاق نحو النمو الذاتي، وزيادة متوسط نصيب الفرد من الدخل، وتطوير نواحي الحياة كافة ، وتحسين مستوى الرفاهية للمواطن . وتعد التنمية عملية شاقة، حيث تتطلب جهداً ووقتاً ونفقات ، فلا يمكن تحقيق التنمية الاقتصادية دون اتباع سياسات واستراتيجيات وبرامج وخطط متنوعة ويعد من أهمها تطوير البيئة العدلية ؛ لما لها من أثر واضح على البيئة الاستثمارية.

ولم تكن الدول النامية بعيدة عن هذا التطور، حيث كان لا بد أن تسايره وتتجاوب معه لتندمج في المجتمع الدولي وتواكب عصر التطور السريع. وتشكل التطورات الاقتصادية المتوالية عبئاً على تلك الدول حيث يتوجب عليها مواكبة تلك التطورات والمستجدات، وهذا ما جعل الدول النامية في مواجهة تحديات وبالتالي أصبح من المتعين عليها السعي دوماً لتطوير البيئة العدلية بشقيها التشريعي والقضائي باعتبارهما أحد مرتكزات التنمية الاقتصادية.

وقد أولت المملكة اهتماماً خاصاً بالتنمية الاقتصادية باعتبارها داعماً قوياً لتقدم المجتمع ، حيث حققت المملكة تطوراً ملحوظاً في المجال الاقتصادي في جميع القطاعات، مستفيدة من التحسن الكبير في أسعار النفط، واستمرار تحسن بيئة الاستثمار، مما انعكس إيجاباً على التنمية الاقتصادية. وقد انضمت المملكة مؤخراً لمنظمة التجارة العالمية ، حيث وافق المجلس العمومي للمنظمة بعد مفاوضات طويلة على انضمام المملكة في جلسته الاستثنائية بتاريخ ٩ شوال ١٤٢٦هـ الموافق ١١ نوفمبر ٢٠٠٥م، لتصبح المملكة العضو رقم (١٤٩) في هذه المنظمة العالمية[1].

وفي ظل انضمام المملكة إلى منظمة التجارة العالمية وما يعيشه العالم من تطور متسارع في شتى المجالات فإن المملكة أصبحت مجبرة على إسراع الخطى في تفعيل الإصلاحات الاقتصادية من خلال تطوير مرتكزاتها الأساسية، وفي مقدمتها تطوير البيئة العدلية، والتي تلعب دوراً هاماً في دعم التنمية الاقتصادية.

وترتكز البيئة العدلية على محورين أساسيين هما التشريع والقضاء، حيث تولي الدول اهتماماً كبيراً للتشريعات التي تعد أحد الأسس الداعمة للتنمية الاقتصادية، وتهدف إلى رسم الإطار القانوني لسياسات الدولة الاقتصادية بما في ذلك ضمان الحقوق وتحديد الالتزامات . وقد أدركت المملكة أهمية تطوير البيئة التشريعية لدعم التنمية الاقتصادية، حيث أنشأت العديد من الأجهزة التي تساعد على ذلك مثل المجلس الاقتصادي الأعلى، والهيئة العامة للاستثمار، وهيئة سوق المال، ومجلس حماية المنافسة، كما أصدرت العديد من الأنظمة مثل نظام الاستثمار الأجنبي، ونظام السوق المالية، ونظام الإجراءات الجزائية، ونظام المرافعات الشرعية، ونظام المحاماة، ونظام مراقبة شركات التأمين التعاوني، ونظام الرهن التجاري وغيرها.

أهمية الدراسة:

ويعد القضاء وسيلة رئيسة لتطوير البيئة العدلية ودعم التنمية الاقتصادية حيث يضمن إرساء مبادئ العدالة في المجتمع . وقد أدركت المملكة أهمية القضاء فسعت لتطوير الأجهزة القضائية حيث صدر الأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ الذي يقضي بالموافقة على إعادة ترتيب أجهزة القضاء في المملكة ، ثم صدر المرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ القاضي بالموافقة على نظامي القضاء وديوان المظالم.

ومن العناصر المهمة التي تدعم البيئة العدلية رفع مستوى العاملين فيها بكل فئاتهم وتشمل القضاة، والمستشارين القانونيين والشرعيين، والمحامين، وغيرهم، وذلك من خلال رفع مستوى المؤسسات التعليمية وتنظيمها، وتوفير فرص التدريب والتأهيل ، كما أن توفير بيئة تشريعية وقضائية مناسبة لعمل المرأة يعد من العناصر الداعمة لتطوير البيئة العدلية.

إن مواجهة المملكة لتحديات محلية ومستجدات عالمية يتطلب تطوير البيئة العدلية بجميع مكوناتها باعتبارها حلقة مركزية في إدارة التنمية الاقتصادية وعامل جذب محورياً للاستثمارات، وهذا يعد المبرر الأساس لتقديم هذه الدراسة في منتدى الرياض الاقتصادي بدورته (الثالثة) عام (٢٠٠٧م) لكي تناقش تطوير البيئة العدلية كأحد متطلبات التنمية الاقتصادية.

---

(١) هناك (٨) دول عربية تتمتع بالعضوية الكاملة لمنظمة التجارة العالمية هي : مصر ، المغرب ، تونس ، الإمارات ، البحرين ، قطر ، الكويت ، السعودية.

(لمزيد من التفاصيل انظر : الدكتور السيد عبدالمنعم المراكبي ، التجارة الدولية وسيادة الدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥م).

هدف الدراسة:

تهدف الدراسة من خلال عناصرها إلى عرض المعوقات وتقديم التوصيات التي تساعد على توفير بيئة تشريعية مناسبة وتطويرها بشكل مستمر لدعم التنمية الاقتصادية، وضمان بيئة قضائية عادلة تضمن تفعيل التنمية الاقتصادية بكل كفاءة، ورفع مستوى التأهيل الأكاديمي والمهني لمنسوبي البيئة العدلية بما يكفل تطوير الأداء، وكذلك تحسين بيئة عمل المرأة من خلال تطوير البيئة التشريعية والقضائية بما يؤدي إلى زيادة مساهمتها في التنمية الاقتصادية.

منهج الدراسة:

تقوم منهجية الدراسة على استخدام منهجين هما المنهج الوثائقي التحليلي، والمنهج الاستقصائي، وذلك على النحو التالي :

١)المنهج الوثائقي التحليلي:

يعتمد هذا المنهج على أساس الاطلاع على الوثائق التالية :

أ - الكتب التي تناولت عناصر الدراسة.

ب - الأنظمة واللوائح والقرارات والأوامر والاتفاقيات ذات العلاقة.

ج - الدراسات والأبحاث والدوريات والتقارير والمواقع الإلكترونية التي تناولت أي محور من عناصر الدراسة.

د - الاستفادة من تجارب بعض الدول ومنها : الولايات المتحدة الأمريكية - بريطانيا - فرنسا - اليابان - مصر - الأردن - المغرب - الجزائر – تونس - الكويت - الإمارات - البحرين - اليمن – لبنان.

هـ - تحليل الواقع في المملكة للكشف عن المعوقات وتقديم التوصيات.

٢) المنهج الاستقصائي :

يقوم هذا المنهج على استقصاء آراء بعض المسئولين والمختصين والمهتمين بموضوع الدراسة ، ومن أجل تحقيق هذا الهدف عمدت الدراسة إلى الآتي:

أ - تصميم استبانة لاستقصاء آراء عينة من مجتمع الدراسة شملت : أعضاء مجلس الشورى، والقضاة، وبعض أعضاء اللجان ذات الاختصاص القضائي، ورجال أعمال وسيدات أعمال، ومستشارين شرعيين وقانونيين، وأعضاء هيئة تدريس، ومحامين، وموظفين وموظفات في القطاعين الحكومي والخاص، وقد تضمنت الاستبانة جميع عناصر الدراسة المستهدفة[٢].

ب - إجراء مقابلات مباشرة أو عن طريق الهاتف أو الانترنت لاستقصاء آراء عينة من مجتمع الدراسة.

عناصر الدراسة:

ستتناول الدراسة تطوير البيئة العدلية كأحد متطلبات التنمية الاقتصادية بمختلف جوانبها في ستة فصول، حيث يتناول الفصل الأول تطوير البيئة التشريعية، بينما يتناول الفصل الثاني تطوير البيئة القضائية، ويناقش الفصل الثالث التأهيل والتدريب لمنسوبي البيئة العدلية، بينما يتناول الفصل الرابع البيئة التشريعية والقضائية المنظمة لعمل المرأة، ويستعرض الفصل الخامس الدراسة المسحية، وفي نهاية الدراسة سيتم في الفصل الختامي تقديم التوصيات النهائية.

---

(٢) صيغة الاستبانة ملحقة مع الدراسة.



الفصل الأول: تطوير البيئة التشريعية

تمهيد:

تعد البيئة التشريعية السليمة أحد أهم مرتكزات التنمية الاقتصادية ومتطلباتها، حيث تؤدي التشريعات دوراً مهماً في تنظيم مختلف نواحي ومجالات الحياة بالمجتمع بما في ذلك المجال الاقتصادي، وتعتبر البيئة التشريعية السليمة متطلباً لدعم الاستثمار وتحرير الاقتصاد من المعوقات.

وفي ظل التطورات السريعة والمتلاحقة وثورة الاتصالات وتقنية المعلومات تزداد أهمية تطوير التشريعات لمواكبة تلك التطورات، حيث أصبحنا اليوم في عصر العولمة الذي يوجب التطوير المستمر للتشريعات لمواكبة المتغيرات التي تحيط بنا.

وقد أولت المملكة اهتماماً كبيراً بالبيئة التشريعية، فقد ركزت خطط التنمية على تطوير الأنظمة، حيث أرست خطة التنمية الثامنة ضمن أولوياتها مواكبة التطورات الاقتصادية بالاستمرار في تطوير الأنظمة والقواعد والإجراءات المتعلقة بالاستثمار، وقد زادت أهمية تطوير البيئة التشريعية لدعم التنمية الاقتصادية في ظل توجه المملكة إلى الإصلاحات الاقتصادية، والانضمام مؤخراً إلى منظمة التجارة العالمية.

وقد ركزت دراسة البنية التشريعية والقضائية في المملكة التي قدمت في منتدى الرياض الاقتصادي بدورته الأولى عام ١٤٢٤هـ-٢٠٠٣م، على أهمية التشريع لتحقيق النمو الاقتصادي بفعالية، كما أظهرت الدراسة وجود علاقة بين جودة البنية التشريعية وسلاسة الاستثمار ونموه.

كما أظهرت دراسة البنية الاستثمارية في المملكة الواقع والتحديات التي قدمت أيضاً في الدورة الأولى لمنتدى الرياض الاقتصادي عام ١٤٢٤هـ-٢٠٠٣م، تراجع المستثمرين بنسبة (٦٦٪) بسبب صعوبة تطبيق الأنظمة واللوائح الحكومية، وأن (٨٩٪) من المستثمرين يخافون من التغييرات المهمة في الأنظمة واللوائح، خصوصاً أن (٧٧٪) من المستثمرين أوضحوا أنهم لم يخطروا بالتطوير في السياسات التي تؤثر على أعمالهم.

كما أظهر تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة المعد من الهيئة العامة للاستثمار عام ١٤٢٤هـ وجود عوائق اقتصادية في المملكة تشكل خطراً يهدد مستوى رفاهية المواطن، وأن النظرة المستقبلية تتطلب إزالة تلك السلبيات لتعزيز النمو الاقتصادي. وأكدت الدراسة على دور الاستثمار كمحرك للنمو الاقتصادي، ويمكن أن يتم ذلك من خلال عدد من الآليات من ضمنها: تحسين آلية إصدار الأنظمة واللوائح، وتوسيع قاعدة مناقشتها قبل إقرارها، كما أكد التقرير أن عدم وضوح التشريعات من أكثر العوامل تنفيراً للمستثمرين في أوروبا الوسطى، فضلاً عن أن تضارب القوانين وعدم شفافيتها له دور محوري في إعاقة جذب الاستثمار إلى تلك المناطق. وقد قامت عدة دول باتخاذ إجراءات إيجابية لرفع مستوى جاذبية الاستثمار ارتكزت على تحديث القوانين والرفع من مستوى شفافيتها لتصبح صديقة للمستثمر.

وقد سعت المملكة في سبيل تطوير البيئة العدلية ودعم التنمية الاقتصادية وتحسين بيئة الاستثمار إلى تطوير البيئة التشريعية حيث أصدرت عدداً من الأنظمة ومنها نظام الاستثمار الأجنبي، ونظام سوق المال، ونظام الكهرباء.

وترتكز البيئة التشريعية السليمة على عدد من العناصر أهمها: الالتزام بالتدرج التشريعي، وحسن صياغة التشريعات، ووضع إجراءات دقيقة لصدورها، ووجود ضمانات لحسن تطبيقها، والعمل على تقويمها وتطويرها باستمرار، ونشرها لضمان وصولها للجميع، إضافة إلى أهمية إتاحة الفرصة لمؤسسات المجتمع المدني والأفراد لإبداء مرئياتهم في شأن مشاريع التشريعات قبل إقرارها بصفة نهائية.

وفي ضوء ما سبق، سيركز هذا الفصل على دراسة البيئة التشريعية من خلال أهمية التدرج التشريعي وصياغة الأنظمة واللوائح، وإجراءات صدورها، وأهمية ضمان تطبيقها، وتقويمها، ونشرها، ودور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في إبداء آرائهم بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح، وسيتم استعراض الوضع القائم في المملكة بالنسبة لهذه العناصر والمعوقات والصعوبات التي تواجهه والتوصيات التي تراها الدراسة.

القسم الأول: التدرج التشريعي وصياغة الأنظمة واللوائح:

مقدمة:

تتدرج التشريعات من حيث قوتها الملزمة، حيث يعد الدستور أعلى أنواع التشريعات وهو التشريع الأساسي الذي عادة ما ينظم السلطات في الدول والأحكام الأساسية التي تقوم عليها. ويليه التشريعات العادية أو الرئيسة وهي القوانين التي تسنها السلطة التشريعية في حدود اختصاصها، ويأتي بعدها في مرتبة أدنى التشريعات الثانوية أو الفرعية ويقصد بها اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية في حدود ما أوكل إليها من اختصاصات. ويهدف هذا التدرج إلى تقييد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى منه بحيث لا يتعارض معه أو يخالفه. ومن المسلم به أن الدول تختلف من حيث معالجتها التشريعية لأوضاعها تبعاً لما يحكمها من مبادئ وقيم وتقاليد ومصالح.

وقد استخدمت المملكة كلمة نظام بدلاً من تشريع أو قانون[٣]، وتبعاً لذلك استخدمت المملكة عبارة السلطة التنظيمية بدلاً من السلطة التشريعية .
ورغم أن المملكة تعتبر الشريعة الإسلامية هي المصدر الأصلي للتشريع، باعتبارها جامعة وشاملة لجميع الأمور في الحياة البشرية ؛ فهي نظام دين وحياة، تتسم بالشمول والمرونة التي تجعلها صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان ، إلا أن ذلك لم يمنعها من الاستجابة للتطور العالمي السريع ، حيث وجدت المملكة نفسها عضواً مهماً في المجتمع الدولي ، وفي مواجهة تحديات تنموية اقتصادية وسياسية واجتماعية وثقافية أيضاً، فكان لا بد أن تساير هذا التطور وتتجاوب معه وتستفيد منه، بما لا يشكل أدنى تعارض أو تناقض مع الشرع الإسلامي الحنيف . ومن هذا المنطلق أصدرت المملكة العديد من الأنظمة التي تحكم مختلف المجالات وفي مقدمتها المجال الاقتصادي ، كما أصدرت كذلك العديد من اللوائح التي تكفل تنفيذ تلك الأنظمة، وسنتناول فيما يلي التدرج التشريعي في المملكة، وصياغة الأنظمة واللوائح، والصعوبات التي تواجهه، والمقترحات والتوصيات في هذا الخصوص.

أولاً : الشريعة الإسلامية :

تتفق أغلب الدول على أن الدين يعد أحد المصادر الرسمية للتشريع، وقد اتجهت الدول الإسلامية إلى اعتبار الشريعة الإسلامية أحد المصادر الرسمية للقانون إلا أنها تباينت في ترتيب هذا المصدر، حيث اعتبر بعضها أحكام الشريعة الإسلامية المصدر الثاني بعد نصوص التشريع مباشرة، كالقانون المدني الأردني، والقانون المدني السوري، والقانون المدني الجزائري، والقانون المدني الليبي . ومنها من جعلها في المرتبة الثالثة بعد التشريع والعرف، كالقانون المدني المصري، وقانون الالتزامات والعقود المغربي[٤].
بينما تسمو المملكة العربية السعودية بالشريعة الإسلامية وتعتبرها المصدر الأول، حيث قضت المادة (السابعة) من النظام الأساسي للحكم بأن كتاب الله وسنة رسوله هما الحاكمان على جميع الأنظمة، كما أن المادة (السابعة والستين) ألزمت السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية . ومن هنا يتضح أن أحكام الشريعة الإسلامية تعلو على الأنظمة واللوائح التي يجب التقيد بأحكامها، كما أن أحكام الشريعة الإسلامية تحكم جميع الأمور التي لم تحكمها الأنظمة.
ودائماً ما يثار في هذا الجانب أمران في غاية الأهمية هما : تدوين أحكام الشريعة الإسلامية ، وعدم التزام القاضي بأحكام الأنظمة إذا رأى أنها لا توافق أحكام الشريعة الإسلامية . وسنتناول فيما يلي هذين الجانبين بشيء من الإيجاز:

١) تدوين أحكام الشريعة الإسلامية :

تستند المملكة إلى أحكام الشريعة الإسلامية في جميع المجالات والمعاملات غير المحكومة بأنظمة محددة بما في ذلك بعض المجالات الاقتصادية ، ويلاحظ أنه رغم أن الشريعة الإسلامية قد أعطت لولي الأمر حق تنظيم أمور الأمة بما يستقيم معه حالها بما في ذلك سن الأحكام الملزمة وتقييد القضاة بها سواء بالنسبة للمسائل المستجدة، أو العلاقات والمعاملات المعقدة، أو المتداخلة، إلا أن بعض الأمور تركت لأحكام الشريعة الإسلامية دون تدوين أو إصدار أنظمة تحكمها.
وتدوين أحكام الشريعة الإسلامية أو كما يسميه البعض التقنين يقصد به تحديد أحكام مفصلة وفقاً للقواعد الشرعية بشكل مواد تحكم المواضيع التي تنظمها، وهناك العديد من الآراء التي طرحت في مسألة تدوين أحكام الشريعة الإسلامية ليس المجال هنا لاستعراضها[٥]، حيث ناقشتها بالتفصيل دراسة البنية التشريعية والقضائية في المملكة في منتدى الرياض الاقتصادي الأول.
إلا أنه في ظل التطورات الاقتصادية المتسارعة والمتنامية، وتعقد بعض المعاملات التجارية والمالية، وتداخل المصالح، وتعدد أوجه التعاملات والعلاقات، وانضمام المملكة إلى منظمة التجارة العالمية أصبحت هناك ضرورة ملحة لتوفير أحكام مدونة للشريعة الإسلامية، خصوصاً أن الشفافية والوضوح يعدان من أهم مرتكزات البيئة التشريعية السليمة التي تدعم التنمية الاقتصادية، ويجب أن نشير في هذا الخصوص إلى أن

---

(٣) قد يكون ذلك للتمييز بين التشريع الذي يختص به الله سبحانه وتعالى والتشريع المقصود به القانون الذي يصدر من السلطة التشريعية.

(٤) الدكتور عبدالقادر الفار، المدخل لدراسة العلوم القانونية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٦ ، ص٨٢.

والدكتور عوض أحمد الزعبي ، المدخل إلى علم القانون ، دار وائل للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٧م ، ص١٨٣ .

(٥) انظر المزيد من التفاصيل الدكتور محمد بن عبدالله المرزوقي ، سلطة ولي الأمر في تقييد سلطة القاضي ، مكتبة العبيكان، ٢٠٠٤، ص٣٤١ . وبحث للجنة الدائمة للبحوث العلمية والإفتاء ، مجلة البحوث الإسلامية، الرئاسة العامة لإدارة البحوث العلمية والإفتاء، العددان الحادي والثلاثون ، والثاني والثلاثون، عام ١٤١١هـ .

هذا الرأي يتفق مع توجه بعض المنظمات الدولية الإقليمية مثل جامعة الدول العربية، ومجلس التعاون لدول الخليج العربية التي تسعى إلى وضع مشاريع لتدوين أحكام الشريعة الإسلامية وتطبيقها بشكل استرشادي تمهيداً للموافقة عليها كأنظمة ملزمة.

ويرى المؤيدون لتدوين أحكام الشريعة الإسلامية أن التدوين سيسهم في تطوير البيئة التشريعية بما يدعم التنمية الاقتصادية وذلك من خلال عدة جوانب من أهمها الآتي:

أ) وضع الحقوق والواجبات ، مما يسهل معرفة الالتزامات التي يجب التقيد بها.

ب) معرفة الأحكام التي يتم الاستناد عليها في حالة وجود نزاع أمام القضاء، حيث إن عدم وجود أحكام مدونة قد يؤدي إلى اختلاف الحكم في قضيتين متشابهتين ، وهو أمر غير مقبول من وجهة نظر العدالة ويؤثر سلباً على الاقتصاد والاستثمار.

جـ) الإسهام في سرعة الفصل في القضايا المعروضة ؛ لتفادي تراكمها ، خصوصاً في ظل كثرة عددها وتسارعها واتساع نطاقها.

د) تسهيل معرفة الأحكام المطبقة ، حيث إن عدم توفر أحكام مدونة للشريعة الإسلامية يلزم بإستنباط الأحكام الفقهية من مصادرها ، وهذا يتطلب الدراية والعلم بالفقه ، ويحتاج إلى متخصصين .

هـ) معالجة بعض المسائل الجديدة التي لم تتعرض لها الكتب الفقهية بالتفصيل الكافي ، مثل المعاملات المصرفية ، والتأمين وغيرها.

و) تمكُن المستثمرين من توقع المخاطر التي تنتج من النزاعات التي تثار أمام القضاء ويمكن أن تؤثر على استثماراتهم.

وقد أكدت الدراسة المسحية على أن (٩٦٪) من عينة الدراسة يرون أن إحدى الآليات المهمة لرفع كفاءة البيئة العدلية لدعم التنمية الاقتصادية تدوين أحكام الشريعة الإسلامية . وقد أدركت المملكة أهمية تدوين أحكام الشريعة الإسلامية حيث نص الأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ على أن تتولى هيئة علمية ذات مستوى رفيع صياغة فقه المعاملات والجنايات والأحوال الشخصية وغيرها مما يتطلبه القضاء في شكل مواد بعبارات تتفق مع المقتضى القضائي، ويكون ذلك من خلال اختيار الاجتهاد الراجح، ويستند القاضي في حكمه إلى هذه المواد ما لم ير خلاف ذلك فيلزم بتسبيب ذلك ، ومن المهم الإسراع في تشكيل هذه الهيئة.

٢) عدم التزام القاضي بأحكام الأنظمة إذا لم تتفق مع الشريعة الإسلامية :

رغم أن هناك العديد من الأنظمة في المملكة التي تحكم الكثير من المجالات والنشاطات بما في ذلك المجال الاقتصادي، إلا أننا يجب أن نقر أن القضاء يتحفظ على تطبيق بعض الأنظمة أو بعض أحكامها باعتبار أنها لا تتفق مع أحكام الشريعة الإسلامية مثل معاملات البنوك وبعض معاملات التأمين ، وبالتالي يرفض النظر في بعض القضايا أو يتجنب تطبيق بعض أحكام الأنظمة، ويستند في ذلك إلى أن المادة (الثامنة والأربعين) من النظام الأساسي للحكم تقضي بأن المحاكم تطبق على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية، وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة ، رغم أن عدم تطبيق نصوص الأنظمة يرجع أحياناً إلى تفسير القاضي لهذه النصوص . وعدم التوافق في بعض الحالات بين ما تراه السلطة القضائية وما تصدره السلطة التنظيمية من أنظمة لها أثر سلبي على البيئة العدلية ، كما أنه يعد عائقاً أمام التنمية الاقتصادية، ودائماً ما يكون مثار نقد المستثمرين الأجانب ، وقد يساعد على حل هذا الأمر إنشاء المحكمة العليا المحددة في نظام القضاء الذي صدر مؤخراً بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ التي من ضمن اختصاصاتها مراقبة سلامة تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض معها . وقد يكون من المناسب أن تشارك الهيئات المتخصصة كهيئة كبار العلماء في دراسة مشاريع الأنظمة ، وأن يلتزم القضاة بالأنظمة عند إقرارها ، والعمل على إيجاد الوسائل المناسبة التي تتوافق مع أحكام الشريعة الإسلامية للتعامل مع المجالات الاقتصادية الشائكة مثل البنوك والتأمين ، التي دائماً ما تكون مثار نقاش كتحويلها إلى أنشطة متوافقة مع أحكام الشريعة الإسلامية على غرار ما تم بشأن إقرار التأمين التعاوني والمعاملات المصرفية الإسلامية ، أما الاتجاه إلى الحلول الوقتية مثل إنشاء لجان ذات اختصاص قضائي في جهات إدارية للفصل في مثل هذه الأمور التي يرفض القضاء النظر فيها، فإنه لا يعد حلاً عملياً وله جوانب سلبية متعددة سيتم التعرض لها بشيء من التفصيل في الفصل الثاني المتعلق بالقضاء.

ثانياً: الأنظمة:

أسند للسلطة التنظيمية في المملكة إصدار الأنظمة وفقاً لما قضت به المادة (الثامنة والأربعون) من النظام الأساسي للحكم، وقد صدرت العديد من الأنظمة في المملكة بمستويات متدرجة يعلوها النظام الأساسي للحكم ثم الأنظمة التي تحكم السلطة التنظيمية وهما نظام مجلس الوزراء، ونظام مجلس الشورى، ثم الأنظمة العادية، وسنتناول فيما يلي باختصار الأنظمة بتدرجها المشار إليه:

١) النظام الأساسي للحكم الذي صدر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، وقد تضمن القواعد والأمور والمبادئ التي تسير عليها الدولة ومنها آلية صدور الأنظمة . ويعلو النظام الأساسي للحكم على الأنظمة الأخرى، حيث يجب أن تتوافق معه الأنظمة واللوائح ، وعلى الرغم من أن هذا كان يتطلب تعديل الأنظمة القائمة بما يتفق مع النظام الأساسي للحكم إلا أن الأمر الملكي رقم (أ/٩٠) المذكور أعلاه قضى بأن يستمر العمل بكل الأنظمة والأوامر والقرارات المعمول بها عند نفاذ النظام حتى تعدل بما يتفق معه . ورغم مرور أكثر من (١٥) عاماً على صدور النظام الأساسي للحكم، إلا أنه لا زال هناك بعض الأحكام في بعض الأنظمة سارية رغم عدم توافقها معه مثل الإجراء المطلوب لتعديل بعض الرسوم ، وانطلاقاً من أهمية الالتزام بالتدرج التشريعي فإن الأمر يستوجب تعديلها بما يتوافق مع النظام الأساسي للحكم.

٢) نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١٣) وتاريخ ١٤١٤/٣/٢هـ، ونظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩١) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ، وقد تضمنا تنظيماً لبعض جوانب السلطة التنظيمية ، كما تضمن الأمران الصادر بموجبهما النظامان نفس النص الوارد في الأمر الذي صدر بموجبه النظام الأساسي للحكم والقاضي بأن يستمر العمل بكل الأنظمة والأوامر والقرارات المعمول بها عند نفاذها حتى تعدل بما يتفق معهما، ولم يتم تعديل بعض أحكام الأنظمة بما يتفق معهما حتى الآن.

٣) الأنظمة العادية : صدرت في المملكة العديد من الأنظمة التي تحكم مختلف المجالات ويهمنا منها هنا ما يتعلق بالجوانب الاقتصادية، حيث صدر في خطة التنمية السابعة عدد من الأنظمة الهامة التي ساهمت في تطوير وتحسين البيئة الاستثمارية ودعم التنمية الاقتصادية مثل نظام الاستثمار الأجنبي، ونظام السوق المالية، ونظام العلامات التجارية، ونظام الرهن التجاري، ونظام المحاماة، ونظام الإجراءات الجزائية، ونظام المرافعات الشرعية، ونظام الاتصالات، ونظام التسجيل العيني للعقار، ونظام ملكية الوحدات العقارية وفرزها، ونظام البيانات التجارية، ونظام حقوق المؤلف، ونظام مراقبة شركات التأمين التعاوني، ونظام مكافحة غسيل الأموال، ونظام ضريبة الدخل، ونظام مكافحة التستر، ونظام المنافسة، ونظام البيع بالتقسيط، ونظام المشاركة في الوحدات العقارية السياحية، وغيرها من الأنظمة . إلا أنه لا زال هناك بعض الجوانب الاقتصادية التي لا تتوافر أنظمة تحكمها، كما أن هناك أنظمة تحتاج إلى تعديل وتحديث ومن المتوقع أن يتم ذلك خلال خطة التنمية الثامنة ، ومنها نظام مكافحة الغش التجاري، ونظام التمويل العقاري.

وهناك العديد من الملاحظات التي تثار بشأن الأنظمة يمكن تلخيصها في الآتي:

أ) استغلال البعض غياب الأنظمة التي تحكم بعض الأنشطة الاقتصادية لممارسة تلك الأنشطة بدون ضوابط أو قيود أو أحكام مما ترتب عليه قضايا وإشكالات من الصعب حلها ، مثل ما حدث بالنسبة لبعض المساهمات العقارية، وبعض نشاطات توظيف الأموال، حيث ضاعت حقوق البعض مقابل الكسب غير المشروع للبعض الآخر ، فضلاً عن أن هناك أحياناً قصور في توفير الأنظمة التي تواكب المستجدات والتطورات الحديثة . ويمثل غياب الأنظمة التي تحكم بعض الأنشطة الاقتصادية والتطورات والمستجدات ضعفاً في البيئة التشريعية وعاملاً سلبياً على التنمية الاقتصادية . وقد أكدت الدراسة المسحية أن ما يقارب (٣٤٪) من عينة الدراسة ترى أن الأنظمة لا تغطي جميع الأنشطة الاقتصادية ، كما أظهرت الدراسة أن ما يقارب (٩٨٪) من عينة الدراسة يرون أن أحد الآليات المهمة التي يمكن أن تساعد في تطوير البيئة العدلية ودعم التنمية الاقتصادية هي وجود أنظمة تواكب التطورات الحديثة مثل الملكية الفكرية والتجارة الدولية.

ب) عدم وجود دليل أو نموذج أو معايير موحدة لإعداد الأنظمة مما يسبب ظهور اختلافات واضحة وتباين بينها من حيث الأسلوب والإعداد، واستخدام المصطلحات القانونية، والصياغة، حيث إن كل جهة تجتهد في إعداد مشروع النظام وفقاً لما تراه مناسباً، وهذا الاختلاف يترتب عليه أحياناً عدم الوضوح في نصوص بعض الأنظمة ، وقد أظهرت الدراسة المسحية أن ما يقارب (٤٥٪) من عينة الدراسة يرون أن الأنظمة غير واضحة.

ج) تشتت القواعد التنظيمية لصدورها بأشكال مختلفة مثل : نظام ، وتنظيم ، وقواعد، وتعاميم، وضوابط، وأوامر، وغيرها . ونظراً لاختلاف إجراءات صدورها فإن هناك احتمالية تعارضها مع بعضها، وهذا يؤثر سلباً على البيئة التشريعية ويشكل عائقاً أمام التنمية الاقتصادية . وقد اعتبر تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة أن اعتماد الجهات الحكومية على التعليمات والتعاميم أكثر من الاعتماد على الأنظمة يؤثر سلباً على الشفافية، وهناك علاقة بين النمو الاقتصادي وإرساء مبدأ الشفافية بين الحكومة والقطاع الخاص.

د) عدم توافق بعض أحكام الأنظمة مع أحكام الأنظمة وعدم اتساقها التي تعلوها أو الأنظمة الأخرى التي في نفس درجتها ، وقد أكدت ذلك دراسة (العلاقة بين القطاعين العام والخاص وسبل تطويرها) في منتدى الرياض الاقتصادي الثاني (١٤٢٦هـ/٢٠٠٥م) . كما أشار تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية إلى أن من أهم عوائق الاستثمار التعارض وعدم التناسق بين الأنظمة، وأرجع ذلك إلى عدم وجود آلية فعالة لإصدار الأنظمة ودراسة أثر الأنظمة على الاستثمار ، مما يؤثر سلباً على البيئة الاستثمارية. فمثلاً هناك تعارض بين بعض الأنظمة ونظام الاستثمار الأجنبي، وقد يعزف المستثمرون عن الاستثمار لأن بعض الأنظمة تمنح إعفاءات على المعدات والآلات ولا تطبق ؛ لعدم توافقها مع نظام الجمارك. وأشار التقرير إلى أنه يفترض تعديل (٤٢) نظاماً لتعارضها مع نظام الاستثمار الأجنبي.

هـ) عدم تعديل بعض الأنظمة بما يتوافق وينسجم مع الاتفاقيات الثنائية والدولية التي تصادق عليها المملكة أو تنظم لها ، مثل اتفاقيات وأنظمة مجلس التعاون لدول الخليج العربية، والالتزامات المترتبة على الانضمام لمنظمة التجارة العالمية.

و) كثيراً ما يتطلب صدور نظام إلغاء أنظمة قائمة أو بعض أحكامها، وإذا تم الإلغاء بنص صريح يحدد ما يتم إلغاؤه فإن الأمور تكون واضحة، إلا أن الصعوبة تكمن في أنه أغلب الأحيان ترد عبارة في آخر النظام تقضي بأن (يلغي هذا النظام كل ما يتعارض معه) . ويكثر استخدام هذه العبارة باعتبارها الأسلم والأحوط، وبالتالي تترك عبء تتبع ما يلغيه النظام من أحكام إلى الجهات التنفيذية والمعنيين من قضاة ومحامين ورجال أعمال وباحثين وغيرهم . ولو كان الأمر يقتصر على بذل الجهد لأصبح يسيراً، لكنه أحياناً يتعذر تحديد الأحكام الملغية لعدم الوضوح ؛ كما حدث مؤخراً في تباين وجهات النظر بين وزارة التجارة والصناعة وهيئة سوق المال في النظر إلى بعض الاختصاصات التي أوكلت لهيئة سوق المال وفقاً لنظامها ، فيما يخص زيادة أو خفض رأس مال الشركات المساهمة ، والسبب أن نظام سوق المال لم يحدد عند صدوره ما يلغيه من أحكام نظام الشركات . وهذا الأمر له تأثير سلبي على البيئة الاستثمارية والتشريعية حيث يسبب الغموض الذي يعد أحد عوائق التنمية الاقتصادية.

ز) عدم الوضوح والدقة في بعض الأحكام الواردة في الأنظمة ، وقصور بعض الأنظمة عن معالجة جميع الجوانب التي يتناولها موضوع النظام ، مما يتسبب في وجود غموض ، واعتماد الأمر على اجتهادات غير دقيقة خاصة في ظل عدم توفير لوائح تفسيرية لأغلب الأنظمة وهذا يؤثر سلباً على البيئة التشريعية والتنمية الاقتصادية . وقد أشار تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة إلى أن من عوائق الاستثمار غموض التشريعات مثل إجراءات ولوائح الضرائب والنظام المحاسبي ؛ مما يسبب عدم وضوحها للمستثمرين، وهذا يؤثر سلباً على الاستثمار . وقد أكد على ذلك العديد من المختصين في البيئة العدلية خلال مقابلتهم كما يظهر في الفصل الخامس من هذه الدراسة.

ثالثا : اللوائح:

أهم أنواع اللوائح هي اللوائح التنفيذية ، وتصدر عادة عن السلطة التنفيذية ، وهي الجهات الحكومية المعنية ، وفي الغالب يسند إصدار اللائحة التنفيذية إلى الوزير أو رئيس الجهة المعنية خلال فترة معينة ، ويفترض أن تتضمن اللائحة التنفيذية الأحكام التفصيلية وفقاً لما يتطلبه تطبيق النظام ويتوافق مع المتغيرات الاقتصادية . وقد يسند إصدار اللائحة التنفيذية إلى مجلس الوزراء لأهميتها أو عموميتها مثل اللائحة التنفيذية لنظام التحكيم[٦].

---

(٦) الدكتور عبدالفضيل محمد أحمد، مبادئ القانون في ظل الأنظمة المعمول بها في المملكة العربية السعودية ، دار الفكر والقانون ، ٢٠٠٦م ، ص٨٢.

وتشكل اللوائح التنفيذية أهمية كبيرة للتنمية الاقتصادية حيث إنها تتضمن تفاصيل توضح للمستثمر حقوقه ، والتزاماته ، والنواحي الإجرائية ، و الأمور التفصيلية التي تحكم نشاطه كافة، وكثيراً ما يثار العديد من الملحوظات بشأن اللوائح التنفيذية يمكن أن نلخصها في الآتي:

أ) يلاحظ أن بعض الجهات تصدر اللوائح التنفيذية في أشكال مختلفة مثل : قرارات، أو تعاميم، أو نماذج، أو ما شابه ذلك، وبالتالي تتشتت الوثائق التي تشكل اللائحة التنفيذية للنظام الواحد، مما يصعب معه معرفة الأحكام التنفيذية للنظام ، وتعد هذه من الأمور التي تؤثر سلباً على البيئة التشريعية وتعيق التنمية الاقتصادية.

ب) تصدر بعض اللوائح التنفيذية على عجل ودون دراسة كافية ، أو قد تعد من قبل غير المختصين، أو قد يسند إعدادها لمكاتب أجنبية ليس لهم اطلاع كامل على أنظمة ولوائح المملكة ، مما يترتب عليه ظهور لوائح تتضمن بعض السلبيات مثل الغموض، أو عدم اتساقها مع الأنظمة واللوائح الأخرى ، أو تضمينها أحكاماً لم ترد في النظام، أو غيرها من السلبيات، مما يؤثر على البيئة التشريعية ويجعلها عائقاً للتنمية الاقتصادية بدلاً من أن تكون داعمة لها.

ج) تكثر بعض الجهات الحكومية من تعديل اللوائح التنفيذية بشكل يؤثر على استقرارها وبالتالي يؤثر على العمل بالأنشطة الاقتصادية ، مثل الشروط المطلوبة للحصول على السجل التجاري التي عدلت عدة مرات وفي فترات متقاربة ، ونشير هنا إلى أنه وإن كان التطوير مطلوباً خاصة في اللوائح لكن يجب ألا يكون على حساب الاستقرار والثبات في العمل ، خاصة أن التعديل أحياناً يكون ردة فعل أو بناء على اجتهادات شخصية ، وقد أشار تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة إلى أن من عوائق الاستثمار التغير السريع لبعض اللوائح والقرارات الأمر الذي يرفع معدل المخاطرة أمام المستثمر، ومن ثم العزوف عن الاستثمار، حيث تبنى المشاريع الاستثمارية وفقاً لتخطيط طويل المدى (١٠ سنوات فأكثر) ، فالتغير السريع لبعض العوامل ينعكس على جدوى المشروع، وبالتالي يعزف المستثمر عن مثل هذه البيئة الاستثمارية غير المستقرة ، واقترح التقرير لمعالجة ذلك وضع خطة واضحة لمتابعة التغيرات السابقة وتحديد أسبابها ، والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتلافي التغييرات المفاجئة والسريعة والازدواجية، وضرورة وضع فترة زمنية تعطي اللوائح طابع الثبات ؛ حتى يتمكن المستثمر من التخطيط في ظل بيئة تشريعية مستقرة.

د) أحياناً تختلف الإجراءات التي تتخذها الجهات الحكومية حسب المناطق دون وجود مبررات مقبولة ؛ مما يتسبب في اختلال التعامل مع المطبق بحقهم الأنظمة حسب المنطقة ، مثل اختلاف الأوقات المسموح بها لممارسة الأنشطة التجارية من منطقة لأخرى ، وكذلك اختلاف الشروط المطلوب توفرها في المباني التجارية، ونرى أنه إذا لم يكن هناك ما يستدعي ذلك فإن الأمر لا يخدم البيئة التشريعية ويعد عائقاً للتنمية الاقتصادية.

هـ) الغالب أن تصدر اللائحة التنفيذية من قبل الوزارة أو الجهة المعنية إذا أوكلت لها دون التنسيق مع الجهات الأخرى ، وهذا قد يؤدي إلى تعارضات أو ازدواجية مما قد يحدث نتائج سلبية، خصوصاً إذا كان للنظام صفة العمومية ؛ بمعنى أنه يهم عدة جهات حكومية ، حيث تصدر اللائحة بشكل لا يتناسب مع تلك الجهات ، مما يؤثر سلبا على تنفيذها ، مثل اللوائح المتعلقة بالسلامة والأمن في المنشآت التجارية.

رابعاً: التوصيات:

١) الإسراع في تشكيل الهيئة العلمية التي قضى بها الأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ لصياغة فقه المعاملات والجنايات والأحوال الشخصية وغيرها مما يتطلبه عمل السلطة القضائية ، ومن المناسب أن تضم فقهاء مختصين في الشريعة الإسلامية والأنظمة ، ويكون أعضاؤها متفرغين، على أن توضع خطة وبرنامج زمني لها.

٢) مراجعة الأنظمة القائمة الصادرة قبل النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى ؛ لتعديلها بما يتفق معها ، ومن المناسب أن يسند لهيئة الخبراء بمجلس الوزراء وضع الآلية والبرنامج الزمني اللازم لذلك ، على أن يوكل للجهات المعنية القيام بالمهام المطلوبة منها في هذا الجانب.

٣) التأكيد على الجهات المعنية بالمبادرة باتخاذ الإجراءات المطلوبة لإصدار الأنظمة واللوائح اللازمة للأنشطة الاقتصادية التي تتطلب ذلك.
٤) النص في أي نظام على الأحكام التي يلغيها بوضوح ، وعدم اللجوء إلى الإلغاء الضمني أو استخدام عبارة "يلغي هذا النظام كل ما يتعارض معه" إلا في أضيق الحدود.

٥) توجيه الجهات الحكومية بمراجعة التعاميم والتعليمات والقرارات الصادرة عنها التي لها صفة العمومية والمتعلقة بالنواحي التنفيذية للنظام، وأن تعمل على تضمينها في اللائحة التنفيذية للنظام منعاً لتشتت الوثائق، على أن يحدد وقت زمني لقيام الجهات بهذه المهمة، ويراعى ذلك مستقبلاً عند إصدار اللوائح التنفيذية.

٦) إصدار اللوائح التنفيذية التي تهم جهات متعددة من مجلس الوزراء بعد التنسيق مع الجهات المعنية.

٧) تضمين القواعد التنظيمية في الأنظمة واللوائح، وتجنب إصدارها بموجب أوامر أو تعاميم أو تعليمات أو غيره.

٨) إصدار دليل موحد لإعداد الأنظمة واللوائح يتضمن معايير وقواعد إعدادها ، ويكون مرشداً لكل جهة ترغب في إعداد مشروع نظام أو لائحة ، على أن يتضمن طريقة بناء التشريع ومكوناته وتسلسله (العنوان، الديباجة، التعاريف، نطاق التطبيق ، الأحكام العامة ، الأحكام الختامية، الأحكام الانتقالية ، الخاتمة)، ومعايير ترتيب مواده ، والقواعد القانونية والصياغية والشكلية المفترض مراعاتها ، ومن المناسب أن تعد هيئة الخبراء مع الاستعانة بالخبراء والمختصين هذا الدليل ويصدر بقرار من مجلس الوزراء ، على أن يصبح ملزماً لجميع الجهات الحكومية.

٩) توجيه الجهات المعنية بأن تعطي اللوائح التنفيذية الاهتمام المناسب ، وأن تصدر بعد دراستها بشكل كاف، وعدم تعديلها إلا إذا توافرت المبررات والأسباب الكافية التي تخدم المصلحة العامة ، وأن تطبق بشكل شامل على جميع مناطق المملكة إلا إذا كان هناك ما يستدعي الاختلاف بين منطقة وأخرى.

القسم الثاني: إجراءات صدور التشريعات:

مقدمة :

الوصول إلى تشريع سليم يحقق الأهداف المتوخاة منه يتطلب أن يمر مشروع التشريع بإجراءات محددة وكافية وواضحة قبل صدوره بشكله النهائي ، لذلك تشكل إجراءات صدور التشريعات أهمية كبيرة ؛ نظراً إلى أنها تعد الأداة والوسيلة التي تساعد على توفير بيئة تشريعية سليمة.
وتولي الدول عادة اهتماماً بتحديد إجراءات صدور التشريعات، وقد تضمّن بعض الإجراءات في الدستور، أو ترد تفاصيل هذه الإجراءات في تنظيم خاص بها، أو ينظم ذلك من خلال أحكام متفرقة في عدة أنظمة.
وتختلف عادة إجراءات صدور التشريعات وتعديلها وفقاً لتدرجها ، فالدستور له إجراءات تختلف عن إجراءات صدور الأنظمة ، أما اللوائح فتكون إجراءات صدورها وتعديلها عادة أكثر مرونة. وقد أشار تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة إلى أن من عوائق الاستثمار ضعف آلية دراسة وإصدار مشاريع الأنظمة والتنظيمات، حيث لا يعرض بعضها على الجهات الحكومية ذات العلاقة، كما لا تعرض على المتأثرين بها من القطاع الخاص، وهذا يؤثر سلباً على البيئة الاستثمارية ؛ حيث يقلل من جذب الاستثمارات، ويضعف الثقة في الأنظمة واللوائح.
وسنستعرض فيما يلي الإجراءات المتبعة لصدور التشريعات في بعض الدول ، ثم نعرض إجراءات صدور الأنظمة واللوائح في المملكة والصعوبات والتوصيات في هذا الشأن.

أولاً : إجراءات صدور التشريعات في بعض الدول:

يلاحظ أن أغلب الدول تأخذ بالقاعدة المستقرة التي تجعل التشريع عملية مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي فإن الغالب في الدول أن يسند اقتراح القوانين إلى البرلمان أو الحكومة، كما يسند لرئيس الدولة المصادقة على مشاريع القوانين التي يتم إقرارها .

ففي اليابان يتم اقتراح القوانين من البرلمان أو الحكومة ويراجع مشروع القانون المقترح من الحكومة من مجلس التشريع الملحق بمكتب رئيس الوزراء ثم يحال إلى البرلمان المكون من مجلس الشيوخ ومجلس النواب وإذا وافق البرلمان يصدر القانون من الإمبراطور[٧].

أما في فرنسا فيحق للوزير وأعضاء البرلمان اقتراح القوانين ، وبالنسبة لمشروعات القوانين المقترحة من الحكومة يتم مناقشتها من مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة ، ولا يعد ما يراه المجلس ملزماً للحكومة[٨].

أما في أمريكا فقد فوض الكونجرس الأمريكي صلاحياته في إصدار القوانين للعديد من الوكالات الحكومية حيث تصدر القوانين وفق قواعد وإجراءات محددة في قانون الوكالات وقد تضمنت ضرورة أخذ رأي الجمهور قبل إصدار مشروع القانون . أما مشاريع القوانين الفيدرالية فتصدر بعد العرض على الكونجرس حيث يعرض مشروع القانون على الهيئة التشريعية لإقراره، ثم يتم مراجعته من الجهاز المختص في الصياغة التشريعية، ثم يعرض على المجلس لإقراره، ويحال إلى رئيس الجمهورية للموافقة عليه وإصداره[٩].

وفي بريطانيا يقترح المشروع من أحد الوزراء أو أعضاء البرلمان ، ويتم التشاور حوله مع الجهات المهنية والمنظمات غير الحكومية وعقد جلسات استماع عامة ، ثم يرسل للجهاز المختص بالصياغة لدراسته واستشارة الجهات الحكومية الأخرى المعنية ليتم صياغته بالشكل المناسب، ثم يمر مشروع القانون بمراحل في كلا المجلسين بالبرلمان (اللوردات والعموم) ، ويجب أن توافق عليه الملكة قبل أن يصبح قانوناً ساري المفعول[١٠].

أما في مصر فإن اقتراح القوانين مخول لرئيس الجمهورية وكل عضو من أعضاء مجلس الشعب ، وجرى العمل على أن تقوم كل وزارة بإعداد مشروع القانون الذي يدخل في اختصاصها، ثم يعرض على مجلس الوزراء لمناقشته فإذا وافق عليه يحال إلى مجلس الشعب، أما إذا قدم القانون من عضو من أعضاء مجلس الشعب فيقرر المجلس ما يراه وفقاً للإجراءات المتبعة في هذا الشأن ، ويصدر رئيس الجمهورية القانون بعد إقراره[١١].

أما في الأردن فيقترح مشروع القانون من رئيس الوزراء الذي يستعين بالوزراء حيث يعد المشروع بواسطة اللجان الفنية في الوزارات، ثم يعرض على مجلس النواب ومجلس الأعيان، وفي حالة الموافقة يصدر القانون من الملك، وقد يقدم مقترح بمشروع قانون من مجلس النواب[١٢].

ويتضح من هذه التجارب أن الغالب هو إسناد صياغة التشريع للجهة التنفيذية أو البرلمان ، وهناك دول توكل اختصاص صياغة مشاريع القوانين لجهة واحدة قد تكون وزارة العدل أو مجلس الوزراء مثل قطر والبحرين، وهذا ما تأخذ به النظم الأنجلوسكسونية[١٣].

ثانياً: إجراءات صدور الأنظمة في المملكة:

في المملكة تختلف إجراءات صدور الأنظمة وتعديلها التي صدرت بأوامر ملكية عن الأنظمة العادية الأخرى، حيث صدر النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى بأوامر ملكية، وبالتالي فإن تعديلها يكون بنفس الأداة ، ولم تحدد الأنظمة إجراءات معينة لصدور تلك الأنظمة أو تعديلها ، وقد أكد المرسوم الملكي رقم (م/٢٣) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٦هـ على أن كلمة (النظام) الواردة في المادتين (التاسعة عشرة) و(العشرين) من نظام مجلس الوزراء لا تشمل الأنظمة التالية : النظام الأساسي للحكم ، نظام مجلس الوزراء، نظام مجلس الشورى ، نظام المناطق ، وهذا يؤكد على أن صدور هذه الأنظمة وتعديلها ، لا ينطبق عليه الإجراءات التي تمر بها الأنظمة الأخرى.

---

(٧) (المادة ٧٤) من الدستور الياباني والمادتان (٥٦ و٦٦) من قانون البرلمان.

(٨) (المادة ٣٩) من الدستور الفرنسي.

(٩) محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، دار الكتب القانونية ، ٢٠٠٧م ، ص٣٩٨.

(١٠) محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، مرجع سابق ، ص٣٩٤.

(١١) المادة (١٠٩) من الدستور المصري.

(١٢) المادتان (٩١و٩٣) من الدستور الأردني.

(١٣) كيث باتشت ، تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات ، ورشة عمل ، ٢٠٠٣م ، ص٥.

وبرصد الواقع المطبق لإجراءات صدور الأنظمة وتعديلها العادية في المملكة اتضح أنها تتفق مع توجه أغلب الدول ، حيث يمكن أن يكون المشروع مقترحاً من الحكومة أو مجلس الشورى، ويصاغ مشروع النظام الحكومي غالباً من الجهة التنفيذية، ويدرس في هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ثم يحال إلى مجلس الشورى.

وقد أحسنت المملكة بعدم إسناد صياغة الأنظمة ابتداء لجهة مركزية واحدة كما فعلت بعض الدول، حيث إن كل جهة حكومية لها صلاحياتها واختصاصاتها، والتحضير لمشروع القانون يحتاج إلى الاستعانة بالمختصين والفنيين لدى الجهة المعنية، ومن الصعب أن تضم جهة واحدة مركزية مختصين في جميع التخصصات.

وتمر الأنظمة في المملكة قبل نفاذها بعدة مراحل بدءاً من مرحلة الاقتراح، ثم الدراسة والإقرار، إلى مرحلة صدورها ونشرها ، وتواجه هذه الإجراءات بعض الصعوبات ، وسنتناول ذلك على النحو التالي:

١ - مرحلة الاقتراح:

رغم أن أغلب الأنظمة في المملكة تبدأ باقتراح من الجهات التنفيذية إلا أن الاقتراح قد يأتي من الملك ، أو مجلس الشورى، أو أحد الوزراء، أو هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ، وسنوضح ذلك فيما يلي:

أ- الملك:

رئيس الدولة عادة ما يعطى في أغلب الدول حق اقتراح نظام أو تعديل نظام قائم ، وفي المملكة يفهم ضمناً من السلطات الممنوحة للملك أن له حق اقتراح نظام جديد أو تعديل نظام قائم.

ب- مجلس الشورى:

تتفق أغلب الدول في إعطاء البرلمان حق تقديم مقترح بمشروع نظام جديد أو تعديل نظام قائم ، ويختلف تنظيم هذا الأمر من دولة لأخرى ، وغالباً ما يكون الاختلاف في العدد الذي يقبل منه الاقتراح ، فهناك برلمانات تقبله حتى وإن قدم من عضو واحد ، وهناك دول تشترط تقديم المقترح من عدد محدد ، فمثلاً الجزائر تعتبر الاقتراح قابلاً للمناقشة إذا قدمه ٢٠ نائباً من المجلس الشعبي. وفي البحرين لكل (١٥) عضواً من مجلس الشورى أو مجلس النواب حق طلب اقتراح تعديل الدستور ، ولأي من أعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين . وفي الكويت أجيز للعضو أن يقدم اقتراحاً مصاغاً ومحدداً ، وفي مصر يحق لأحد الأعضاء تقديم مقترحه ، وفي الأردن يحق لأعضاء مجلس الأمة اقتراح القوانين بشرط أن يكونوا عشرة . وفي الإمارات لم يعط المجلس الوطني حق اقتراح مشاريع قوانين جديدة[١٤].

أما في المملكة العربية السعودية فقد كان في السابق وفقاً للمادة (الثالثة والعشرين) من نظام مجلس الشورى قبل التعديل يحق لكل عشرة أعضاء في المجلس اقتراح مشروع نظام جديد، أو تعديل نظام نافذ ، وعرضه على رئيس مجلس الشورى ، وعلى الرئيس رفع الاقتراح إلى الملك . وبالتالي كان هناك تقييد لحق أعضاء مجلس الشورى في الاقتراح حيث لا يقدم الاقتراح إلا من عشرة أعضاء على الأقل ، ولا يكون للمجلس دور إلا بعد موافقة الملك على المقترح ، وكان هذا أمراً طبيعياً في بداية عمل المجلس ، ثم عدل هذا الحكم فيما بعد بالأمر الملكي رقم (أ/١٩٨) وتاريخ ١٤٢٤/١٠/٢هـ لإعطاء مساحة أكبر لمجلس الشورى للمبادرة باقتراح مشروع نظام أو تعديل نظام قائم حيث أصبح لمجلس الشورى حق اقتراح مشروع نظام جديد أو اقتراح تعديل نظام قائم، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس المجلس رفع ما يقرره المجلس إلى الملك ، وبالتالي أصبح بإمكان أي عضو في المجلس أن يقدم أي مقترح لنظام جديد أو تعديل نظام قائم ليدرس في المجلس ، وهذا يتفق مع التوجه الحديث لأغلب الدول التي تعطي البرلمان دوراً أكبر في العملية التشريعية ، إلا أنه يلاحظ عدم وضوح الإجراء الذي يتخذ بعد رفع المقترح إلى الملك، والغالب أن الملك يحيل المقترح إلى مجلس الوزراء لدراسته أو يعيد المقترح إلى مجلس الشورى باقتراحات محددة.

وفي رأينا أن إعطاء أعضاء مجلس الشورى دوراً أكبر في المبادرة باقتراح مشاريع أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة قائمة يساعد ويسهم في تطوير البيئة التشريعية ودعم التنمية الاقتصادية ، إلا أن هذا الدور المرجو للمجلس لم يفعَّل كما ينبغي حيث لم يقدم المجلس سوى مقترحات محدودة ،

---

(١٤) السيد على موسى ، العملية التشريعية في الدول العربية " الخبرات المقارنة والدروس المستفادة " ، ورشة عمل ، ٢٠٠٣م، ص٣٨-٤٥ ، الدكتور/ عبدالرحمن إسماعيل الصالحي، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٤م ، ص ٣٣-٩٥ .

وقد يعود ذلك لعدة أسباب من أهمها:

١ - عدم توفر الوقت الكاف لعضو المجلس للمبادرة بالمقترحات ؛ نظراً لانشغاله بدراسة المواضيع التي تحال له واجتماعات اللجان التي يشارك في عضويتها.

٢ - عدم توفير المعلومات والبيانات التي يحتاجها العضو لتقديم المقترح، وهذا العائق تعاني منه أغلب البرلمانات في الدول ، حيث كشف استبيان أجراه الاتحاد البرلماني الدولي، وشمل (٨٤) دولة في العالم أن العاملين في لجان معظم البرلمانات يقومون بمهام بحثية بغض النظر عن توفر وحدات بحوث مركزية، وحجم وكفاءة هذه الوحدات، وعلى رأس هذه البرلمانات الكونجرس الأمريكي الذي يملك أكبر وحدة بحوث في العالم قوامها (٧٠٠) شخص [١٥].

٣ - عدم توفر الخبرة للأعضاء لتقديم المقترحات، خصوصاً أن عدد المستشارين القانونيين في إدارة المستشارين بمجلس الشورى لا يتجاوز (١٥) مستشاراً ، وهذا العدد المحدود قد لا يمكنهم من مساعدة الأعضاء في تقديم مقترحاتهم [١٦].

٤ - تخوف العضو من تقديم مقترح غير مصاغ بشكل سليم.

وتشير الدراسات إلى أن نحو (٩٠٪) من الأنشطة التشريعية في البرلمانات العربية تبادر بها الحكومات، وهذا يعني أن مبادرات أعضاء البرلمان في العملية التشريعية لا تتجاوز (١٠٪)، وأن (٩٠٪) من مشاريع التشريعات يتم الموافقة عليها دون تعديل . وقد ظهر من خلال تجارب بعض الدول العربية مثل مصر، والأردن، وتونس، والجزائر، والمغرب، والكويت، وسوريا، واليمن أن السلطات التنفيذية لها الدور الأكبر في العملية التشريعية [١٧].

ومن هنا يظهر أن هناك حاجة إلى دعم مجلس الشورى وتشجيعه بتقديم المبادرات باقتراح مشاريع أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة قائمة باعتبار أن هذا يسهم في تطوير البيئة التشريعية ودعم التنمية الاقتصادية ، ويجب أن نشير في هذا الخصوص إلى أن بعض دول أوروبا قد عمدت إلى اتخاذ بعض السياسات التي تساعد أعضاء البرلمان على تقديم المقترحات ومنها على سبيل المثال : توفير إدارات قانونية متخصصة تساعد أعضاء البرلمان على صياغة المقترحات ، توفير مراكز معلومات ومكتبات متخصصة توفر المعلومات اللازمة لأعضاء البرلمان لتقديم المقترحات، عقد الندوات والدورات وورش العمل المتخصصة التي تشجع أعضاء البرلمان على تقديم المقترحات [١٨].

ج. المجلس الاقتصادي الأعلى :

يختص المجلس الاقتصادي الأعلى وفقاً للمادة (الخامسة) من تنظيمه الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/١١١) وتاريخ ١٤٢٠/٥/١٧هـ ببلورة السياسة الاقتصادية وصياغة البدائل الملائمة ، كما أنه يختص وفقاً للفقرة (٤/و) من المادة (الخامسة) بدراسة (مشروعات الأنظمة واللوائح المتعلقة بالشؤون والقضايا الاقتصادية .. والأنظمة التي تحمي البيئة، وذلك بالتعاون مع الجهات المختصة) ، و يفهم من ذلك ضمناً أن المجلس الاقتصادي الأعلى يحق له اقتراح ما يراه بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح المتعلقة بالتنمية الاقتصادية.

د - هيئة الخبراء بمجلس الوزراء:

يجوز لهيئة الخبراء بموجب تنظيمها اقتراح تعديل الأنظمة القائمة، ومع أن النص ركز على حق اقتراح التعديل إلا أنه يفهم منه ضمناً أن لها حق اقتراح نظام جديد . ورغم أن هذا الاختصاص قد كفل لهيئة الخبراء اقتراح أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة قائمة إلا أنه اتضح من خلال الواقع العملي أن ممارستها لهذا الدور محدودة ، وقد يعود ذلك لعدة معوقات من أهمها : عدم توفر عدد كاف من المستشارين والباحثين في هيئة الخبراء حيث لا يتجاوز عدد الموجودين حالياً (٣٠) [١٩]، وقد سبق أن أشارت لذلك دراسة البنية التشريعية والقضائية في المملكة، كما تبين أن أغلب

---

(١٥) السيد علي موسى ، العملية التشريعية في الدول العربية، مرجع سابق ، ص١٠.

(١٦) تم استقصاء العدد من الإدارة المعنية في مجلس الشورى.

(١٧) السيد على موسى ، العملية التشريعية في الدول العربية ، مرجع سابق ، ص٢٦.

(١٨) السيد علي موسى ، العملية التشريعية في الدول العربية ، مرجع سابق ، ص٢٧-٣٧.

(١٩) تم استقصاء هذه المعلومة من هيئة الخبراء بمجلس الوزراء.

وقتهم يذهب في دراسة ما يحال لهم من مشاريع الأنظمة والمعاملات الأخرى وحضور اجتماعات اللجان المكلفة بدراسة تلك المعاملات ، وبالتالي لا يكون هناك وقت كافٍ لتقديم المبادرات والمقترحات. وكذلك يعد من المعوقات عدم توافر مركز معلومات مؤهل في هيئة الخبراء يزود المستشارين والباحثين بالبيانات والمعلومات التي يحتاجونها مثل الأنظمة المشابهة وتجارب الدول الأخرى.

هـ. الهيئة العامة للاستثمار:

وفقاً للفقرة (٨) من المادة (الخامسة) من تنظيم الهيئة العامة للاستثمار الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٠) وتاريخ ١٤٢١/١/٥هـ فإنه يحق للهيئة اقتراح تعديل تنظيمها أو الأنظمة الأخرى ذات العلاقة بالاستثمار. وبالتالي فإن الهيئة لها أن تقترح ما تراه مناسباً من أنظمة تتعلق بالاستثمار.

و- الوزير:

الجهة المختصة أو الوزارة المعنية هي الجهة التي غالباً ما تقوم بالدور الأكبر في العملية التشريعية من خلال تقديم مقترح بنظام جديد أو تعديل نظام نافذ ، وغالباً ما يسند رفع المقترح إلى الوزير المعني أو رئيس الجهاز.

وفي المملكة – وفقاً للمادة (الثانية والعشرين) من نظام مجلس الوزراء – لكل وزير الحق في اقتراح مشروع نظام يتعلق بأعمال وزارته . وهذا الحق يشمل كل رئيس جهاز حكومي حتى وإن لم يكن بمرتبة وزير، حيث إن مسئولية رؤساء الأجهزة الحكومية تقتضي رفع أي مقترح يساعد على تطوير أعمال الجهاز الذي يديره بما في ذلك اقتراح نظام جديد أو تعديل نظام قائم إذا كان يدخل في اختصاصه . وقد لاحظنا من الواقع العملي أن أغلب الأنظمة التي تصدر ، والتعديلات على الأنظمة القائمة تبدأ بمقترحات من الأجهزة الحكومية المعنية.

ورغم أنه ليس هناك تنظيم محدد يوضح إجراءات صدور الأنظمة تتبعها الجهات المعنية في المملكة إلا أن هناك بعض التوجيهات التي صدرت للجهات الحكومية تحدد بعض الضوابط التي يجب مراعاتها عندما تظهر لها حاجة إلى اقتراح نظام جديد أو تعديل نظام قائم، فمثلاً الأمر السامي التعميمي رقم (١٢٦٦١) وتاريخ ١٤٢٤/٣/١٧هـ قضى بأن على الجهة مراعاة الآتي:

١ – الأخذ في الاعتبار ما تقضي به الأنظمة والاتفاقيات التي تكون المملكة طرفا فيها ذات الصلة بالمشروع المقترح.

٢ – التنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالمشروع المقترح والاستئناس ـ ما أمكن ـ بوجهات نظر الجهات العلمية والمهنية والفنية التي لها علاقة بذلك.

٣ – مقارنة مشروع النظام أو التعديل المقترح بما هو معمول به حالياً ، وبما يقابل ذلك في بعض الأنظمة الحديثة المعمول بها في دول أخرى.

وتشكل هذه المرحلة وهي اقتراح نظام جديد أو تعديل نظام قائم من الجهة الحكومية مرحلة مهمة في العملية التشريعية، لذلك عمدت أغلب الدول إلى أن يسبق صياغة التشريع أو التعديل كمقترح من الجهة الحكومية المعنية إعداد السياسة التشريعية التي تتضمن تحديداً للموضوع المطلوب معالجته ، والخيارات المتاحة لذلك ؛ لتثبت ما إذا كان أفضل الخيارات اقتراح مشروع نظام جديد أو تعديل نظام قائم، والفوائد المتوقعة من كل خيار والتكلفة المالية له ، وتقييم آثاره على الحكومة والمجتمع ، ونوع الوثيقة المطلوب إصدارها ، والأداة القانونية المطلوبة لنفاذ التشريع ، والأجهزة التي ستكون مسئولة عن تنفيذه . وفي كثير من الأحيان يتضح من خلال السياسة التشريعية أن مشروع النظام الجديد أو التعديل المقترح قد يشكل عبئاً على الاقتصاد ، أو أن تكلفته المالية تفوق فوائده ، أو أنه يؤثر سلباً على الحركة التجارية ، فيتم الاتجاه إلى إدخال تعديل على المقترح أو صرف النظر عنه كليًّا ، ومن هذا يظهر بوضوح أهمية السياسة التشريعية التي تسبق صياغة مشروع نظام أو اقتراح تعديل نظام قائم في تطوير البيئة التشريعية ودعم التنمية الاقتصادية، وغالباً ما تشترط الدول السياسة التشريعية لمقترحات مشاريع الأنظمة أو تعديل الأنظمة القائمة أياً كان مصدر الاقتراح سواءً الحكومة أو البرلمان[٢٠].

ويجب أن نشير هنا إلى أن المملكة لا تشترط إعداد السياسة التشريعية قبل صياغة مشروع النظام، حيث يعود الأمر إلى تقدير الجهة المعنية، وبالتالي فإنه غالباً ما تقدم مشاريع الأنظمة دون مراعاة للأمور التي تتطلبها السياسة التشريعية ؛ لذلك فإن هناك مشاريع أنظمة ترفع وهي

---

(٢٠) راجع الدكتور علي الصاوي ، الصياغة التشريعية والحكم الجيد ، ورشة عمل ، ٢٠٠٣م ، ، ص٥–٨ ، كيث باتشت ، تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات ، مرجع سابق ، ص٥–١٢.

تفتقد التقييم لمدى أهميتها، والحاجة لها، ومدى تأثيرها على البيئة الاقتصادية للتأكد من أنها أفضل الحلول ، ويترتب على ذلك أنه قد يتم صياغة مشاريع أنظمة ثم تتعطل لأنه يظهر أثناء الدراسة أو التنفيذ أنها تحتاج إلى إعادة تقييم، فقد يتضح مثلاً أنه يمكن الاكتفاء بتعديل نظام قائم بدلاً من إصدار نظام جديد، كما أنه قد يصدر النظام وتظهر صعوبات في تطبيقه بعد نفاذه أو تظهر له آثار سلبية على الاقتصاد، مع أن كل هذه العوائق يمكن تفاديها إذا التزمت الجهة المعنية بإعداد السياسة التشريعية قبل إعداد مشروع النظام.

إضافة إلى السياسة التشريعية فقد اتضح من خلال تجارب بعض الدول أنها إذا أعدت الجهة صياغة لمشروع النظام تقوم بإعداد مذكرة إيضاحية ترفقها مع المشروع تشرح فيها أحكام النظام ، وتبرز أهمية المذكرة إذا كان مشروع النظام يتعلق بموضوع له جوانب متخصصة مثل الأمور الفنية أو الهندسية أو الطبية أو غيرها[٢١]، وقد تبين أن غالبية الجهات التنفيذية في المملكة لا ترفق مع مشاريع الأنظمة مذكرات إيضاحية رغم أهميتها.
وهناك عدد من الصعوبات التي تعيق الجهات المعنية عند إعداد المقترحات بشأن مشاريع أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة قائمة أهمها ما يلي:

١) عدم توفر إدارات قانونية تضم متخصصين في بعض الجهات الحكومية ، أو وجود أعداد محدودة حيث تضم الإدارة القانونية في وزارة التجارة ما يقارب من (٨) مستشارين، وفي وزارة المالية (٢١) مستشاراً، وفي الهيئة العامة للاستثمار (٨) مستشارين، وفي الهيئة العليا للسياحة (٦) مستشارين، وفي الهيئة العامة للاتصالات وتقنية المعلومات (١٧) مستشاراً، وفي الهيئة العامة لتنظيم الكهرباء والإنتاج المزدوج (٣) مستشارين[٢٢] ، وهذا يظهر ضعف الاهتمام بالإدارات القانونية، وقد أشارت إلى ذلك (دراسة البنية التشريعية والقضائية في المملكة) التي قدمت في منتدى الرياض الاقتصادي الأول عام (١٤٢٣هـ).

٢) عدم توافر الخبرات والكفاءات المؤهلة في المجال الشرعي والقانوني في الجهات الحكومية، وقد يعود ذلك إلى ضعف التأهيل والتدريب، وسيتم التعرض لهذا الجانب بالتفصيل في الفصل الثالث من هذه الدراسة.

٣) عدم توفر مراكز معلومات ومكتبات في الجهات الحكومية تساعد المتخصصين على إعداد مشاريع الأنظمة، وفي حالة توفرها فإنها لا تكون بالمستوى المناسب.

٤) إسناد صياغة بعض مشاريع الأنظمة لأشخاص غير متخصصين في صياغة الأنظمة.

٥) عدم توفر إجراءات واضحة ومحددة لدى الجهات الحكومية لإعداد مشاريع الأنظمة.

٢ - مرحلة الدراسة :

ليس هناك تنظيم محدد يوضح كيفية دراسة مشروع النظام الجديد أو مقترح تعديل نظام قائم ، إلا أن هناك عدداً من القرارات والأوامر والتعاميم توضح جانباً من هذه الإجراءات إضافة إلى ما جرى عليه العمل في هذا الخصوص[٢٣] ، ويمكن أن نلخص إجراءات دراسة مشروع النظام في الآتي:
أ) يرفع مشروع النظام إلى مجلس الوزراء حيث يعرض على اللجنة العامة لمجلس الوزراء ، أو اللجنة الفرعية للجنة العامة لمجلس الوزراء أو كليهما .

---

(٢١) محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، مرجع سابق ، ص٤٠٢.

(٢٢) تم استقصاء هذه المعلومات من الجهات نفسها.

(٢٣) انظر في هذا الخصوص الدكتور محمد بن عبدالله المرزوقي ، السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية ، مكتبة العبيكان ، ٢٠٠٤م . والدكتور/ عبدالرحمن بن عبدالعزيز الشلهوب، النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن، مكتبة الملك فهد الوطنية، ١٤١٩هـ.

وكلا اللجنتين مشكلتان من عدد من الوزراء أعضاء المجلس ، وتعدان لجنتين تحضيريتين للمجلس.

ب) تقوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء وفقاً للأمر السامي التعميمي رقم (١٢٦٦١) وتاريخ ١٤٢٤/٣/١٧هـ بتوزيع نسخ من مشروعات الأنظمة على الوزراء ورؤساء الأجهزة المستقلة (ذوي العلاقة) ممن هم في مرتبة وزير لإبداء ملحوظاتهم بشأنها في مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ ورودها إليهم، ويرسل أصل المعاملة إلى هيئة الخبراء بمجلس الوزراء.

ج) تقوم هيئة الخبراء بدراسة مشروع النظام في ضوء ما يرد عليه من ملاحظات وذلك عن طريق أحد مستشاريها بمشاركة ممثلين من الجهات المعنية بما في ذلك مندوب من الهيئة العامة للاستثمار ، حيث قضى الأمر السامي التعميمي رقم (١٥١٤٨) وتاريخ ١٤٢١/١١/١٧هـ بالموافقة على مشاركة الهيئة العامة للاستثمار في دراسة ومراجعة ما تعده الجهات الحكومية من أنظمة ولوائح قبل صدورها ؛ وذلك لمعرفة أبعادها وتأثيرها على الاستثمار المحلي والأجنبي في المملكة، ويتولى مستشار هيئة الخبراء عرض الموضوع على الهيئة العامة للمستشارين التي تضم جميع مستشاري وباحثي الهيئة لمعرفة مرئياتهم بشأن مشروع النظام ، وبعد الانتهاء من دراسة مشروع النظام يعاد إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء مرافقاً له محضر يتضمن رأي هيئة الخبراء والجهات المعنية التي شاركت في الدراسة.

د) يعرض على اللجنة العامة لمجلس الوزراء واللجنة الفرعية للجنة العامة لمجلس الوزراء ، وإذا لم يكن هناك ملاحظات يعرض على مجلس الوزراء للنظر في إقراره كمشروع للحكومة.

هـ) يتم إحالة مشروع النظام إلى مجلس الشورى ليتولى دراسته وفقاً لإجراءاته الداخلية ، وبعد التوصل إلى قرار بشأنه يعاد إلى مجلس الوزراء.

و) يعرض مشروع النظام على اللجنة العامة لمجلس الوزراء واللجنة الفرعية للجنة العامة لمجلس الوزراء ، وغالباً ما يتم إحالته إلى هيئة الخبراء، فإذا تطابقت وجهة نظر المجلسين اعتبر ذلك إقراراً لمشروع النظام ، أما إذا كان لمجلس الشورى رأي مخالف ووافق عليه مجلس الوزراء اعتبر هو الرأي المقر ، وإذا اختلف المجلسان أعيد الموضوع مرة أخرى إلى مجلس الشورى للنظر في رأي مجلس الوزراء وإبداء ما يراه ، فإن اتفق مع مجلس الوزراء أعتبر الموضوع مقراً، وإن اختلفا يرفع الأمر للملك لاتخاذ ما يراه.

وبعد استعراض مراحل دراسة مشروع النظام من خلال السلطة التنظيمية وإجراء مقابلات مع عدد من المسئولين اتضح أن هناك عددا من الصعوبات التي تعيق هذه المرحلة من أهمها ما يلي:

١ – رفع بعض مشاريع الأنظمة من الجهات الحكومية بدون إعطائها حقها الكافي من الدراسة والتدقيق، وبالتالي تتطلب دراستها في هيئة الخبراء ومجلس الشورى وقتاً طويلاً لتعديلها لتظهر بالشكل الملائم . وقد أظهرت الدراسة المسحية أن ما يقارب (٤٢٪) من عينة الدراسة يرون أن الجهود التي تبذلها الجهات الحكومية في صياغة مشاريع الأنظمة غير كافية.

٢ – طول الإجراءات التي يتطلبها صدور النظام ، وقد أظهرت الدراسة المسحية أن (٨٩٪) من عينة الدراسة يرون أن طول إجراءات صدور الأنظمة يعد أحد معوقات البيئة العدلية والتنمية الاقتصادية.

٣ – تأخر بعض الوزراء ورؤساء الأجهزة المستقلة في إرسال ملاحظاتهم بشأن مشاريع الأنظمة ، وتفاوتهم في مدى الاهتمام بإبداء هذه الملاحظات ، وقد يكون السبب في ذلك أنه ليس هناك إجراءات محددة لإبداء ملحوظاتهم.

٤ – عدم توفر الخبرة والتأهيل في بعض ممثلي الجهات الحكومية الذين يتم ترشيحهم لدراسة مشروع النظام في هيئة الخبراء مما يضعف مستوى الدراسة ، وقد لاحظت الهيئة ذلك وصدر الأمر السامي التعميمي رقم (٦٨٨٣/م ب) وتاريخ ١٤٢٨/٨/١٠هـ المتضمن الموافقة على ما رأته هيئة الخبراء بتوجيه الجهات الحكومية بأن يكون مندوبوها من ذوي التأهيل والخبرة في موضوع المعاملة وبمستوى وظيفي لا يقل عن المرتبة (العاشرة) وما في حكمها قدر الإمكان ، ما لم يتضمن التوجيه الصادر في شأن المعاملة النص على تحديد مستوى وظيفي معين للمشاركة في الدراسة.

٥ – عدم توفير البيانات والمعلومات التي تتطلبها دراسة مشروع النظام وذلك من الجهات المعنية مما يؤثر سلباً على الدراسة.

٦ - عدم توافر العدد الكافي من الخبراء والمتخصصين في المملكة للتعامل مع بعض مشاريع الأنظمة المتخصصة والحديثة في مواضيع علمية أو فنية أو اقتصادية مما يضعف من دراسة مشروع النظام.

٧ - عدم توفر تنظيم واضح يحدد إجراءات دراسة مشاريع الأنظمة، حيث إن الإجراءات حالياً مرتبة بموجب مواد في بعض الأنظمة إلى بعض الأوامر والتعليمات. وقد أظهرت الدراسة المسحية أن ما يقارب (٤٥٪) من عينة الدراسة ترى أن إجراءات صدور الأنظمة غير مناسبة، ويعد ذلك أحد عوائق البيئة العدلية التي تؤثر سلباً على التنمية الاقتصادية.

٨ - عدم وجود لجنة متخصصة للأنظمة من أعضاء مجلس الشورى، حيث يتوزع الأعضاء المتخصصون في مجال الأنظمة على لجان المجلس المختلفة، رغم أنه في السابق كان هناك لجنة مختصة لمشاريع الأنظمة. وتولي أغلب البرلمانات في الدول أهمية خاصة لدراسة مشاريع الأنظمة الحكومية أو المقترحة من البرلمان، ولذلك عادة ما تضع لجنة متخصصة للأنظمة أو للمقترحات مثل بريطانيا وفرنسا ومصر[٢٤].

٩ - عدم توافر خطة تشريعية سنوية تتناسب مع قدرات الجهات المعنية بما فيها السلطة التنظيمية ، حيث قد يتفاوت عدد مشاريع الأنظمة والتعديلات المقترحة، التي تدرس من سنة لأخرى بشكل واضح[٢٥]،

ويظهر الجدول التالي رقم (١/١) تفاوت الأعداد في الست سنوات الأخيرة[٢٦]

السنة	مشاريع الأنظمة التي صدرت	تعديلات الأنظمة الموافق عليها
١٤٢٢هـ	١١	٥
١٤٢٣هـ	١٤	١٣
١٤٢٤هـ	١٧	٩
١٤٢٥هـ	١٣	١٣
١٤٢٦هـ	٢٠	١٥
١٤٢٧هـ	١٦	١١

ويظهر من الجدول تفاوت الأعداد حيث صدر مثلاً (١١) نظاماً عام ١٤٢٢هـ بينما وصلت الأنظمة الصادرة عام ١٤٢٦هـ إلى (٢٠) نظاماً، كما أن التعديلات التي تمت الموافقة عليها بلغت (٥) في عام ١٤٢٢هـ و (٩) عام ١٤٢٤هـ، بينما بلغت (١٥) عام ١٤٢٦هـ، وهذا قد يؤدي إلى عدم تناسب عدد مشاريع الأنظمة والتعديلات المقترحة التي تدرس في بعض السنوات مع قدرات الجهات المعنية ، وبالتالي يؤثر سلباً على مستوى الدراسة.

٣ - مرحلة الإصدار والنشر والنفاذ:

إذا انتهى مشروع النظام والتعديل من مرحلة الدراسة ، يصدر بالأداة اللازمة وهي قرار من مجلس الوزراء ومرسوم ملكي، ثم يتم نشره حيث قضت المادة (الحادية والسبعون) من النظام الأساسي للحكم بأن تنشر الأنظمة في الجريدة الرسمية ، وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها، ما لم ينص على تاريخ آخر . ويلاحظ أن نشر الأنظمة في بعض الأحيان يتأخر تبعاً لحجم الوثائق التي تلتزم الجريدة الرسمية بنشرها.

(٢٤) راجع الدكتور علي الصاوي ، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠م ، ص ١٤٨-١٥٤.

(٢٥) راجع ورقة عمل جوزيف سليمان خليل، حامد أحمد محمود، وضع تصور لعمل إدارة التشريع، الاجتماع السابع لمسئولي إدارات التشريع في الدول العربية، ٢٠٠٧م.

(٢٦) تم استقصاء المعلومات من خلال مركز الوثائق في معهد الإدارة العامة

ثالثاً: إجراءات صدور اللوائح التنفيذية:

تصدر اللوائح التنفيذية من الجهات المعنية وفقاً لما تقرره الأنظمة، فغالباً ما يقضي النظام بأن تصدر اللائحة التنفيذية في وقت محدد ومن سلطة مختصة مثل وزير أو رئيس أو محافظ أو مجلس إدارة، وقد ظهر من خلال الواقع المطبق أنه ليس هناك إجراءات محددة لصدور اللوائح، فهناك من الجهات من يسند إعداد اللائحة للإدارة القانونية، أو إلى لجنة مشكلة من مختصين، أو يسند ذلك إلى أحد المكاتب المتخصصة في القطاع الخاص.

ويلاحظ أن الجهات الحكومية تتأخر أحياناً في إصدار اللوائح التنفيذية مما يعرقل تفعيل النظام وتنفيذه، وقد صدر الأمر السامي رقم (٥٨٤) وتاريخ ١٤٢٣/٣/٢هـ، بتكليف سمو رئيس ديوان رئاسة مجلس الوزراء بمتابعة إصدار اللوائح التنفيذية للأنظمة بشكل دقيق وفعال، كما صدر الأمر السامي التعميمي رقم (٣٢٣٨٦) وتاريخ ١٤٢٣/٨/١٣هـ، وأشير فيه إلى أهمية اللوائح التنفيذية لقيام الجهات المختصة بشكل فوري ومباشر بتطبيق ما تقضي به الأنظمة، وأشار الأمر إلى أنه لوحظ أن الأنظمة تصدر وتبقى اللوائح معلقة بين اللجان، ويتأخر إصدارها، وهذا أمر غير مقبول وفيه تعطيل لمصالح الوطن والمواطنين، وقضى الأمر بالاستعجال في إعداد وإصدار اللوائح التنفيذية في الفترة التي يحددها النظام، والرفع للمقام الكريم بصفة عاجلة عما يستوجب عدم التأخير في صدور اللوائح، مع توضيح الأنظمة التي لم تصدر لوائحها التنفيذية بعد والأسباب التي دعت إلى عدم إصدارها في وقتها.

رابعاً: التوصيات:

١ – أن تقوم هيئة الخبراء بالاشتراك مع الجهات المعنية بإعداد تنظيم لإجراءات صدور الأنظمة واللوائح يتضمن المهام الموكلة للجهات المختصة والمدد اللازمة.

٢ – توجيه الجهات المعنية بإعداد السياسة التشريعية قبل إعداد مشروع أي نظام يتم من خلالها تحديد الموضوع المطلوب معالجته والخيارات المتاحة، والفوائد المتوقعة لكل خيار، والتكلفة المالية له، وتقييم آثاره بما فيها الآثار الاقتصادية، وأن يتم التأكد من أن أفضل الخيارات هو إعداد مشروع نظام أو تعديل نظام قائم ليتم صياغته وفقاً لذلك، مع التأكد من توافق ذلك مع خطة التنمية، على أن ترفق السياسة التشريعية مع مشروع النظام عند رفعه إلى مجلس الوزراء.

٣ – توجيه الجهات المعنية بإعداد مذكرة إيضاحية ترفق مع مشروع النظام توضح وتشرح مواد النظام خصوصا المتعلقة بالنواحي الفنية أو المتخصصة.

٤ – أن تقوم هيئة الخبراء بالتنسيق مع الجهات المعنية بإعداد خطة تشريعية سنوية قبل وقت كاف من بداية كل سنة مالية مراعية في ذلك خطط التنمية، على أن تعتمد الخطة من مجلس الوزراء، وتتضمن ما سيتم دراسته من مشاريع أنظمة جديدة أو مقترحات بتعديل أنظمة قائمة في السنة اللاحقة، على أن يراعى في ذلك إمكانيات السلطة التنظيمية (مجلس الوزراء، مجلس الشورى)، مع إمكانية إضافة ما يطرأ ويكون له صفة الاستعجال وذلك بقرار من مجلس الوزراء.

٥ – التأكيد على مجلس الشورى وهيئة الخبراء للاهتمام وتشجيع المبادرات بتقديم مقترحات لمشاريع أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة قائمة متى تطلب الأمر ذلك، للمساهمة في تطوير البيئة التشريعية ودعم التنمية الاقتصادية.

٦ – أن تقوم هيئة الخبراء بتحديد الإجراءات والدور المطلوب من الوزراء ورؤساء الجهات المستقلة لإبداء ملاحظاتهم بشأن مشاريع الأنظمة؛ لتكون ذات فعالية وتساعد في دراسة مشروع النظام.

٧ – التأكيد على الجهات التنفيذية بأن يتزامن نفاذ النظام مع صدور اللوائح التنفيذية، مع أهمية متابعة الجهات التي لا تلتزم بذلك، ومن المناسب أن تراعي الجهات إعداد مشاريع اللوائح التنفيذية بالتزامن مع إعداد مشروع النظام تحاشياً للتأخر في إصدار اللوائح.

٨ – التأكيد على الجهات الحكومية بتوفير أقصى اهتمام ممكن لإعداد مشاريع الأنظمة واللوائح أو مقترحات تعديل الأنظمة القائمة، وأن تسند هذه المهمة لمتخصصين، على أن توضع إجراءات تكفل ذلك.

٩ – التأكيد على الجهات الحكومية للاهتمام بالإدارات القانونية ودعمها بالكفاءات المؤهلة في المجال الشرعي والنظامي، على أن يتم وضع خطة لتطوير هذه الإدارات بالشكل المناسب.

١٠ – توفير الإمكانيات المادية والبشرية لمجلس الشورى وهيئة الخبراء والمجلس الاقتصادي الأعلى لتطوير مراكز المعلومات لديها بحيث تستطيع

أن تقوم بالدور المنوط بها.

١١ - في ضوء المهام الموكلة لهيئة الخبراء بمجلس الوزراء فإن الأمر يتطلب دعمها مالياً لتطوير الكفاءات الموجودة لديها وتدريبهم، ودعمها بشرياً بمزيد من الكفاءات المتخصصة في المجال الشرعي والنظامي ومختلف المجالات التخصصية الأخرى حسب الحاجة.

١٢ - تشجيع استعانة الجهات المعنية وهيئة الخبراء بالمتخصصين والخبراء بشكل غير متفرغ إذا تطلب مشروع النظام ذلك.

القسم الثالث ـ ضمان تطبيق التشريعات :

مقدمة :

رغم أهمية توفير تشريعات تحكم كل الأنشطة بما في ذلك الأنشطة الاقتصادية ، إلا أنه يظل الأهم توفير الضمانات والآليات التي تضمن تطبيق تلك التشريعات والالتزام بها، فإصدار التشريعات ليس كافياً إذا لم يصحبه تطبيق عملي لها ومراقبة لضمان حسن التطبيق، فالعبرة ليست في نصوص التشريعات وإنما في ما تنتجه على أرض الواقع من خلال تفعيلها ، وبالتالي فإن وجود أي تباين بين النص والتطبيق يعد مؤشراً لخلل في البيئة التشريعية وعائقاً أمام التنمية الاقتصادية.

ويعد توفير الضمانات اللازمة لتطبيق التشريعات أحد المرتكزات التي تنطلق منها الدول في أي عملية إصلاح، والمملكة هي واحدة من الدول التي تركز من خلال أنظمتها وتوجهاتها وخططها على أهمية الالتزام بتطبيق الأنظمة واللوائح باعتبارها أحد الدعامات الأساسية لتطوير البيئة التشريعية كما أنها من أهم متطلبات التنمية الاقتصادية.

ويعتمد حسن تطبيق التشريعات على عدد من العوامل منها التزام القضاة بتطبيقها ، والتزام السلطة التنفيذية كذلك بالتقيد بها ، إضافة إلى أهمية التزام المخاطبين بأحكامها . وهذا يتطلب حسن إعداد وصياغة التشريعات بحيث تخلو من الغموض والتعارض والتناقض ، ويعتمد ذلك على صياغة التشريعات والالتزام بإجراءات صدورها التي تحدثنا عنها في القسم الأول والقسم الثاني من هذا الفصل ، كما يعتمد كذلك على زيادة كفاءة القائمين على التطبيق وهذا ما سنعرج عليه في الفصل الثالث.

ويتضح مما سبق أن ضمان تطبيق الأنظمة واللوائح يرتكز على عنصرين هامين هما : التزام الجهات الحكومية المسئولة عن تطبيق الأنظمة واللوائح بمراقبة تنفيذها والالتزام بتفعيلها، والتزام الفئات المطبقة لها . وحتى يمكن تفعيل قيامهما بدورهما المنوط بهما يتطلب الأمر توفير رقابة تضمن التزامهما بتطبيق الأنظمة واللوائح كما ينبغي ، وأيا كان فإن هناك صعوبات دائماً ما تقف أمام حسن تطبيق الأنظمة واللوائح . وسنستعرض فيما يلي أوجه الرقابة على تطبيق الأنظمة واللوائح، والصعوبات والمعوقات التي تقف أمام الالتزام بالتطبيق، والتوصيات في هذا الجانب .

وتتعدد أنواع الرقابة التي تفرض لضمان تطبيق الأنظمة واللوائح فمنها الرقابة الداخلية ومنها الرقابة الخارجية والرقابة القضائية، كما تتعدد الجهات الحكومية الموكل لها أدوار رقابية ومنها مجلس الوزراء، ومجلس الشورى، وديوان المراقبة العامة ، وهيئة الرقابة والتحقيق وغيرها ، وقد ظهر أن هذه الأجهزة لا تقوم بدورها كما ينبغي ، حيث أظهرت الدراسة المسحية أن ما يقارب (٩٠٪) من عينة الدراسة يرون أن أحد معوقات البيئة العدلية التي تؤثر على التنمية الاقتصادية هو ضعف دور الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة على تطبيق الأنظمة، كما أظهرت الدراسة أن (٩٧٪) من عينة الدراسة يرون أن توافر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة تعد أحد الآليات المهمة لرفع كفاءة البيئة العدلية ودعم التنمية الاقتصادية . وسنستعرض هنا أوجه الرقابة ودور بعض الجهات المنوط بها مهام رقابية.

أولاً: الرقابة الداخلية:

تشكل الرقابة الداخلية أهمية كبيرة لضمان حسن تطبيق الأنظمة حيث تكشف عن الانحراف والفساد في مخالفة التشريعات وعدم تطبيقها كما يجب ، وتسندها الدول عادةً إلى إدارات وأجهزة معنية تمارس عملها وفق تنظيمات محددة.

ووفقا للرقابة الداخلية تلتزم كل جهة تنفيذية بمراقبة أدائها والتزامها بتطبيق الأنظمة واللوائح كما ينبغي ، وهي بمثابة الرقابة الذاتية التي تنبع من الجهة نفسها ، وهي من أهم أنواع الرقابة ، وقد أكدت عليها الإجراءات والتنظيمات الداخلية لبعض الأجهزة الحكومية ، كما صدرت العديد من الأوامر السامية التي تؤكد على ضرورة ترسيخ وتقوية الرقابة الذاتية لدى جميع الأجهزة الحكومية، فقد تضمن الأمر السامي رقم (٧/م/٢٢٣٠١) وتاريخ ١٤٠١/١٠/٢هـ ، إجراءات يتعين على الوزير ورئيس المصلحة الحكومية ووكلاء الوزارات اتخاذها لهذا الغرض كالقيام

بزيارات مفاجئة على إدارات الجهات وأقسامها ، ووضع معدلات زمنية للإنجاز . كما قضى الأمر السامي رقم (١٠٢٥٢) وتاريخ ١٤٠٣/٥/٢هـ، بمتابعة المقصرين ومحاسبتهم وقصر المزايا الوظيفية على المجدين . كما صدر أمر سام برقم (٥٨٤) وتاريخ ١٤٢٣/٨/٢هـ، تضمن التأكيد على الوزارات والأجهزة الحكومية كافة التقيد بالأنظمة والتعليمات والالتزام بتنفيذ ما يصدرً إليها من أوامر بسرعة وبما يحفظ الحقوق ويصونها ، وأشار الأمر إلى أن رفع كفاءة الجهات الحكومية وسرعة إنجاز الأعمال لن يتأتى إلا بالمتابعة الحثيثة من قبل كافة المسئولين ومراقبتهم لسير العمل للتأكد من مطابقته للأنظمة واللوائح والإجراءات المعتمدة واكتشاف حالات الإخلال بأداء الواجبات الوظيفية ومحاسبة المقصرين. وهناك بعض التنظيمات والإجراءات التي تساعد على الرقابة الداخلية فمثلاً نظام الممثلين الماليين يلزم بوجود ممثل مالي يختص بالإشراف على عملية الإيراد والصرف والتأكد من أنها تسير وفقاً للأنظمة ولا تخالف التعليمات واللوائح القائمة، وعليه متابعة أعمال موظفي الإدارات المالية والحسابات والمشتريات من ناحية تنفيذ النظر والتعليمات المالية المطبقة.

وقد صدر مؤخراً قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٩) وتاريخ ١٤٢٨/٤/٦هـ القاضي بالموافقة على اللائحة الموحدة لوحدات المراجعة الداخلية في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة ، وعلى الرغم من أهمية هذه الوحدات إلا أنه يلاحظ أنها ركزت أغلب مهامها على الرقابة المالية والحسابات ولم تركز على تفعيل الأنظمة ومراقبتها، حيث اشترطت اللائحة أن يكون مدير الوحدة والموظفون المتخصصون فيها مؤهلين في المحاسبة(٢٧)، على الرغم من أنه ورد ضمن أهداف الوحدة تحقيق التقيد بالأنظمة والتعليمات والسياسات والخطط الملزمة للجهة لتحقيق أهدافها بكفاية وبطريقة منتظمة، وسلامة أنظمة الرقابة الداخلية وفعاليتها(٢٨) . ونظراً لأهمية وجود جهة تتولى الرقابة الداخلية على التقيد بالأنظمة واللوائح فقد يكون من الأولى أن تسند هذه المهمة إلى إدارة المتابعة إضافة إلى مهامها المحددة في اللائحة.

ومما يساعد الجهات الحكومية على الرقابة الداخلية الاستفادة من الشكاوى والتظلمات التي قد ترد من الأفراد، فقد كفلت المادة الثالثة والأربعون من النظام الأساسي للحكم حق كل فرد في مخاطبة السلطات العامة فيما يعرض له من الشؤون . وبالتالي فإن استقبال الجهات الحكومية للشكاوى والتظلمات هو حق نظامي لكل فرد، ومن المتصور أن يكون الكثير منها مستندة إلى التقصير في تطبيق الأنظمة واللوائح ، إلا أنه ما يحد من الاستفادة منها عدم توافر طريقة أو آلية محددة وإجراءات واضحة للتعامل مع هذه الشكاوى والتظلمات، وبالتالي فإن التعامل معها يكون وفقاً لاجتهادات الجهة الإدارية وهذا يقلل من فاعليتها حيث غالباً ما تفتقد إلى الحياد والتجرد والموضوعية ، فمن الصعب أن يسند لجهة بأن تكون هي الخصم والحكم إلا إذا توافرت آلية وإجراءات للتعامل مع الأمر.

ومن الصعوبات التي تعيق الرقابة الداخلية عدم توفر الإمكانات المادية والبشرية الكافية لدى الأجهزة الإدارية، فمثلاً قلة عدد المختصين في الإدارات المسئولة عن الرقابة له تأثيره السلبي على أداء الجهاز لدوره الرقابي. وقد أظهر التقرير السنوي لوزارة التجارة والصناعة عام (١٤٢٥/١٤٢٦هـ) أن هناك نقصاً بالكوادر والإمكانيات المادية والبشرية لمراقبة الأنشطة التي تدخل تحت اختصاص الوزارة بموجب الأنظمة واللوائح ، مثل مراقبة الغش التجاري ، ومكافحة التستر ، وتطبيق المصانع للأنظمة والتعليمات المتعلقة بمعالجة التلوث .
أيضاً من معوقات تفعيل الرقابة الداخلية وجود مجاملات ومحسوبيات تؤثر على أداء الأجهزة الحكومية، وهذا يعيق تطبيق الأنظمة بالشكل المطلوب.

ثانياً: الرقابة الخارجية :

رغم أهمية الرقابة الداخلية أو الذاتية ، إلا أنه تظل الرقابة الخارجية هي الوسيلة الأهم لضمان تطبيق الأنظمة، وتمارس عادةً الرقابة الخارجية في الدول من قبل أجهزة مختلفة مثل جهاز الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، وجهاز وسيط الجمهورية في فرنسا ، وجهاز المفوض البرلماني في بريطانيا ، وجهاز حامي المواطن في كندا.
وفي المملكة ليس هناك جهاز مستقل لمراقبة تطبيق الأنظمة ألا أن هناك عدداً من السلطات والأجهزة أوكل لها الرقابة على أداء الأجهزة الحكومية،

(٢٧) المادتان الرابعة والخامسة من اللائحة الموحدة لوحدات المراجعة الداخلية في الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة .

(٢٨) الفقرتان د ، هـ من المادة الثانية من اللائحة .

ومنها : الملك – مجلس الوزراء – مجلس الشورى. هيئة الرقابة والتحقيق. ديون المراقبة العامة، ومؤخراً أعلنت المملكة عن الموافقة على إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد . وسنتناول باختصار دور هذه الجهات فيما يلي:

١ – الملك:

قضت المادة الخامسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم بأن للملك الإشراف على تطبيق الشريعة الإسلامية، والأنظمة . كما قضت المادة التاسعة والعشرون من نظام مجلس الوزراء بأن للملك رئيس مجلس الوزراء الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والأجهزة الحكومية ، وهو الذي يراقب تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات، ومن هنا يظهر مدى سلطة الملك الرقابية على تنفيذ الأنظمة واللوائح.

إضافة إلى ما سبق فقد نصت المادة الثالثة والأربعون من النظام الأساسي للحكم على أن مجلس الملك ومجلس ولي العهد مفتوحان لكل مواطن ، ولكل من له شكوى أو مظلمة . ومن المتصور أن تكون الكثير من الشكاوى والتظلمات التي تقدم تتعلق بالإخلال بتطبيق الأنظمة واللوائح وهي وسيلة رقابية هامة إلا أنه لم يتضح ماهية الآلية والإجراءات التي تتخذ بشأن هذه التظلمات والشكاوى.

٢ – مجلس الوزراء:

أسند لمجلس الوزراء الرقابة على تنفيذ الأنظمة كأحد مهامه التنفيذية ، حيث قضت الفقرة (١) من المادة الرابعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء على أنه للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات . كما قضت الفقرة (٤) من نفس المادة على أنه للمجلس كذلك إنشاء لجان تتحرى عن سير أعمال الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى ، أو عن قضية معينة، وترفع هذه اللجان نتائج تحرياتها إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها، وينظر المجلس في نتائج تحرياتها ، وله إنشاء لجان للتحقيق على ضوء ذلك ، والبت في النتيجة مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة واللوائح.

ويظهر من النصوص السابقة الدور الرقابي لمجلس الوزراء الذي يمكن تفعيله بشكل أكبر من خلال الاستفادة من التقارير السنوية التي ترفعها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى إلى رئيس مجلس الوزراء استناداً إلى المادة التاسعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء الذي يتضمن ما حققته من إنجازات مقارنة بما ورد في الخطة العامة للتنمية خلال السنة المالية المنقضية، وما واجهها من صعوبات وما تراه من مقترحات لحسن سير العمل فيها.

٣ – مجلس الشورى :

لمجلس الشورى دور في الرقابة على حسن تطبيق الأنظمة واللوائح، وذلك من خلال آليات أهمها ما يلي :

أ– مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقترح ما يراه حيالها، وهذا الاختصاص أوكل للمجلس استناداً إلى الفقرة (د) من المادة (الخامسة عشرة) من نظام مجلس الشورى.

ب– توجيه أسئلة للوزراء ومسئولي الجهات الحكومية ، ووفقاً لما قضت به المادة (الثانية والعشرون) من نظام مجلس الشورى على رئيس المجلس أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسئول جلسات مجلس الشورى إذا كان المجلس يناقش أمورا تتعلق باختصاصاته ، وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت. ولتفعيل الدور الرقابي للمجلس صدر الأمر السامي رقم (٤٧٨٩٤) وتاريخ ١٤٢٤/١٠/٩هـ الذي يقضي بأن يقوم المسئولون الذين تصدر الموافقة على حضورهم جلسات مجلس الشورى بإطلاع المجلس على ما قامت وتقوم به جهاتهم من جهود ، والإجابة مباشرة عند الحاجة على استفسارات أعضاء المجلس خلال مناقشة الموضوع ، وإيضاح وجهة نظر جهاتهم بشأنه ، وقد أظهرت اللقاءات السابقة لمجلس الشورى بالمسئولين أنها تدعم الدور الرقابي للمجلس لضمان تطبيق الأنظمة.

٤. هيئة الرقابة والتحقيق:

قضت المادة (الثمانون) من النظام الأساسي للحكم بأن تتم مراقبة الأجهزة الحكومية، والتأكد من حسن الأداء الإداري ، وتطبيق الأنظمة ، ويتم التحقيق في المخالفات المالية والإدارية ، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء ، وقد أسند إلى هيئة الرقابة والتحقيق التأكد من مدى التزام الجهات الحكومية بالأحكام الواردة في الأنظمة واللوائح المتعلقة بالنواحي الإدارية والمالية، وفي حالة ارتكاب مخالفات فإن من مهام الهيئة رفع دعوى تأديبية، وهذا النوع من الرقابة يساعد على التزام الجهات التنفيذية بالأنظمة.

٥. ديوان المراقبة العامة:

قضت المادة (التاسعة والسبعون) من النظام الأساسي للحكم بأن تتم الرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها ، والرقابة على كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة، ويتم التأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها ورفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء ، ويبين النظام جهاز الرقابة المختص بذلك ، وارتباطاته واختصاصاته . ووفقاً لذلك أوكل إلى ديوان المراقبة العامة متابعة الأنظمة واللوائح المالية والحسابية النافذة للتأكد من تطبيقها وكفايتها وملاءمتها ، وكذلك الرقابة على الجهات الحكومية للتأكد من أنه ليس في تصرفاتها ما يتعارض مع تلك الأنظمة واللوائح.

٦ - الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

يشكل الفساد وعدم النزاهة عائقاً لحسن تطبيق الأنظمة واللوائح ، مما يعيق تطوير البيئة التشريعية ، ويعرقل كذلك التنمية الاقتصادية . وقد سعت المنظمات الدولية إلى حث الدول على حماية النزاهة ومكافحة الفساد ، واستجابت لذلك العديد من الدول بوضع التنظيمات والاستراتيجيات وتشكيل الهيئات أو الأجهزة المستقلة للقيام بذلك الدور.

واستشعاراً من المملكة لأهمية هذا الجانب صدر مؤخراً قرار مجلس الوزراء رقم (٤٣) وتاريخ ١٤٢٨/٢/١هـ القاضي بالموافقة على الاستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، وتضمنت أهداف الاستراتيجية توفير المناخ الملائم لنجاح خطط التنمية ولا سيما الاقتصادية ، وقيام الأجهزة الحكومية المعنية بحماية النزاهة ومكافحة الفساد وذلك بتطبيق الأنظمة ، ودراسة الأنظمة المعنية ومراعاة عدم الازدواجية وتنازع الاختصاص فيما بينها ، وقيام الأجهزة الحكومية المعنية بالمراجعة الدورية للأنظمة المتعلقة بمكافحة الفساد ، وذلك لتطوير هذه الأنظمة، وتقويم الأنظمة الرقابية ، وإقرار مبدأ الوضوح والشفافية وتعزيزه داخل مؤسسات الدولة . كما تضمنت أهداف الاستراتيجية مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في حماية النزاهة ومكافحة الفساد بما في ذلك حث الهيئات المهنية والأكاديمية كالأطباء والمحامين والمهندسين والمحاسبين على إبداء مرئياتهم حول الأنظمة الرقابية والمالية والإدارية ، وتقديم مقترحاتهم حيال تطويرها وتحديثها . أما من حيث الآليات فقد تضمنت الاستراتيجية إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد تتولى متابعة تنفيذ الاستراتيجية وتقويمها ومراجعتها ووضع برامج عملها وآليات تطبيقها .

وقد أحسنت المملكة عندما وافقت على هذه الاستراتيجية وعمدت إلى إسنادها إلى هيئة وطنية انسجاماً مع التوجه الدولي وسيكون لذلك دور كبير في ضمان حسن تطبيق الأنظمة واللوائح.

ثالثاً: الرقابة القضائية:

تعد الرقابة القضائية واحدة من أهم أنواع الرقابة التي تعتمد عليها الدول لضمان حسن تطبيق الأنظمة واللوائح وتنبع أهميتها من خلال إسناد الاختصاص فيها للقضاء الذي يتصف بالحياد والموضوعية في أحكامه، حيث تدعم وتسهم في التزام الجهات الحكومية والمجتمع بكل فئاته بتطبيق الأنظمة واللوائح . وعادة ما تخضع الرقابة على الأنظمة للمحكمة الدستورية أو المحكمة العليا وهي المحكمة المختصة بالرقابة على مدى توافق الأنظمة مع الدستور ، أما اللوائح فتخضع لرقابة القضاء الإداري.

وقد أخذت بالرقابة الدستورية العديد من الدول مثل أمريكا وفرنسا ومصر والكويت، باعتبارها ضمانةً لسلامة الأنظمة وحسن تطبيقها وهي رقابة لاحقة على صدور التشريع تكشف عن ما يكون قد خفي من تعارض قبل إصداره . ففي فرنسا رغم أخذها بالرقابة الدستورية المسبقة من خلال المجلس التشريعي الذي يراقب توافق مشروعات القوانين مع الدستور قبل إصدارها إلا أن فرنسا اتجهت إلى إرساء مبدأ الرقابة اللاحقة المتمثلة في الرقابة القضائية على دستورية القوانين[٢٩]، أما في المملكة فلا توجد محكمة دستورية ، وإنما أنشئت محكمة عليا بموجب نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ الذي صدر مؤخراً ، ومن أهم اختصاصاتها مراقبة سلامة تطبيق أحكام الشريعة الإسلامية وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض معها.

---

(٢٩) سعد ممدوح الشمري ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠٠٦م ، ص٦١-٩٣.

الدكتور محمد إبراهيم درويش ، والدكتور إبراهيم محمد درويش، القانون الدستوري، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٧م ، ص١٧٢-٢٧٧.

أما الرقابة على اللوائح في المملكة فيقوم بها القضاء الإداري (ديوان المظالم) ، بينما يمارس القضاء العام دوراً محدوداً في هذا الجانب . إن ديوان المظالم وفقاً لنظامه هو الجهة القضائية المختصة بالرقابة القضائية على تصرفات الجهة الإدارية ، ويختص الديوان بالفصل في الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات إذا كان مرجع الطعن مخالفة الأنظمة واللوائح ، ووفقاً للمادة (الثامنة) من نظام ديوان المظالم يعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح.

وقد أظهرت الدراسة المسحية أن ما يقارب (٦٩٪) من عينة الدراسة يرون أن الأجهزة القضائية لا تقوم بدور فاعل بالرقابة على حسن تطبيق الأنظمة.

رابعاً: تطبيق المجتمع للتشريعات:

يعد أحد أهم المؤثرات على ضمان تطبيق التشريعات مدى التزام المجتمع بمختلف فئاته بتطبيق تلك التشريعات ، لذلك أولت الدول اهتماما كبيراً بهذا الجانب حيث سعت إلى وضع الأسس والآليات التي تساعد على التزام المجتمع بالتشريعات.

ورغم أن المملكة تدرك أهمية تفعيل المجتمع للأنظمة واللوائح وتطبيقها والالتزام بها إلا أن هناك معوقات تؤثر على فاعلية المجتمع في ذلك من أهمها ما يلي:

١) عدم توفر الوعي الكافي لبعض فئات المجتمع لأهمية الالتزام بالأنظمة أو اللوائح.

٢) عدم تفعيل العقوبات والجزاءات الواردة في الأنظمة لأسباب مختلفة منها التساهل والإهمال وضعف الرقابة.

٣) التفاوت في مدى تطبيق الأنظمة والالتزام بها بسبب المجاملات أو المحسوبيات.

٤) ضعف بعض العقوبات مقارنة بالمخالفات والجرائم التي يمكن ارتكابها وبالتالي عدم ردعيتها ، فالتقليد الذي يمكن أن يدر الملايين على المخالف يعاقب بغرامة لا تتناسب مع الجرم.

خامساً: التوصيات:

١ - توجيه الجهات الحكومية بأهمية تفعيل الرقابة الداخلية ووضع إجراءات وآليات تكفل تفعيلها بالشكل المطلوب وذلك لضمان تطبيق الأنظمة واللوائح بما في ذلك محاسبة المقصرين والمهملين في أداء المهام المطلوبة منهم، وإتاحة الفرصة لكل من أراد أن يتقدم بشكوى أو مظلمة وتسهيل هذا الأمر له مثل أن يتاح تقديمها كتابة أو عبر المواقع الإلكترونية أو الفاكس أو غيرها ، على أن توضع الآلية والإجراءات التي يتم التعامل معها والتي تكفل أقصى درجات التفاعل مع هذه الشكاوى والتظلمات التي تضمن الموضوعية والحيادية .

٢ - تفعيل الرقابة القضائية لضمان تطبيق الأنظمة واللوائح من خلال إنشاء محكمة دستورية وتفعيل دور ديوان المظالم في هذا الشأن.

٣ - إنشاء جهاز مستقل يربط برئيس مجلس الوزراء يختص بضمان تطبيق الأنظمة واللوائح .

٤ - دعم الإدارات المسند لها أدوار رقابية في الجهات الحكومية بالإمكانيات البشرية والمادية حتى تستطيع أن تقوم بالمهام الموكلة لها على أكمل وجه، وإلزام الجهات الحكومية بأن تضمِّن تقريرها السنوي الصعوبات التي تواجهها في تطبيق الأنظمة وأي اقتراحات تراها في هذا الشأن .

٥ - تفعيل دور مجلس الوزراء ومجلس الشورى الرقابي من خلال وضع آليات وإجراءات تكفل التأكد من التزام الجهات الحكومية بتطبيق الأنظمة.

٦ - أن تكون جلسات مجلس الشورى التي تتضمن لقاء مع وزير أو مسئول مناقشة علنية وتعرض على وسائل الإعلام ما لم تكن هناك أسباب تمنع ذلك مثل السرية أو التأثير على الأمن العام، وأن تكون الجلسة وفق ترتيب منظم يحدد فيه الوقت المخصص للمسئول ، مع تحديد وقت كاف لطرح الأسئلة ليقوم المسئول بالإجابة عنها.

٧ - إسناد مهام واضحة ومحددة إلى هيئة الرقابة والتحقيق تضمن قيامها بدور في ضمان تطبيق الأنظمة واللوائح.

٨ - التأكيد على التزام ديوان المراقبة العامة بتأدية دوره الرقابي في مجال تطبيق الأنظمة.

٩ - توجيه الجهات الحكومية بتطبيق الأنظمة واللوائح على المخالفين لها وتوقيع العقوبات والجزاءات المنصوص عليها في الأنظمة واتخاذ الإجراءات اللازمة في من يتهاون في هذا الأمر.

١٠ - الإسراع في إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لدورها المهم في ضمان حسن تطبيق الأنظمة واللوائح، ومحاربة المجاملات والمحسوبيات

ومحاسبة كل من يخالف ذلك.

١١ – إسناد مهمة المراقبة الداخلية لتنفيذ الأنظمة واللوائح إلى وحدات المراجعة الداخلية، على أن يتم دعم هذه الوحدات بالمتخصصين في الأنظمة.

١٢ – تفعيل دور المحكمة العليا وديوان المظالم من خلال الرقابة القضائية.

١٣ – نشر الوعي لدى المجتمع بأهمية احترام تطبيق الأنظمة واللوائح وتفعيلها بالشكل المطلوب ويمكن أن يكون ذلك من خلال وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة ، والمدارس والجامعات والمساجد ، وعقد المؤتمرات والندوات وإقامة المحاضرات ، وقيام الجهات الحكومية بتوفير نشرات تثقيفية، ووضع رسائل توعوية في مواقعها الإلكترونية.

القسم الرابع: تقييم التشريعات:

مقدمة :

رغم أهمية توافر التشريعات التي تحكم الأنشطة الاقتصادية، إلا أن توافر هذه التشريعات لا يعني أنها ستكون صالحة لكل الأزمان وفعالة باستمرار ، مما يعني أن أهمية التشريع لا تتوقف عند صدوره ونفاذه وتطبيقه بل تمتد إلى ما هو أبعد من ذلك من خلال الحاجة إلى مراجعته وتقويمه وتطويره بشكل مستمر ودوري ووفق آليات فعالة للتأكد من مدى ملاءمته والتعرف على ما إذا كان هناك أوجه قصور ، وتحديد مدى الحاجة إلى تعديله أو تطويره أو إلغائه . ويجب ألا تقف عملية التقييم والمراجعة الدورية المستمرة للتشريعات عند كشف التعارض أو الغموض، وإنما يجب أن تكشف عن أي نقص للتشريعات لمواجهة التحديات والمستجدات العالمية ومواكبة التطور السريع، وتكشف عن أي أحكام قد تؤثر سلباً على التنمية الاقتصادية.

ومما سبق يتضح أن تقييم الأنظمة ومراجعتها بصفة دورية من الأمور المهمة في دعم الاستثمار . واعتبر تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة أن عدم القيام بمراجعة وتقويم الأنظمة واللوائح يعد من عوائق الاستثمار . ورغم وضوح أهمية تقويم الأنظمة واللوائح إلا أنه لا يجد الاهتمام الكافي في المملكة.

وسنعرض فيما يلي أهمية تقويم التشريعات ومعوقات التقويم ، والواقع الحالي لتقييم الأنظمة واللوائح في المملكة والتوصيات في هذا الشأن.

أولاً: أهمية تقييم التشريعات:

خضعت التشريعات التي من صنع البشر على مر التاريخ للتقييم والتطوير ، فالتشريع مع مرور الوقت قد يصبح معوقاً للتنمية الاقتصادية ولا يتوافق مع الواقع ، ولا يحقق الغرض الذي شرع من أجله ، وبالتالي يتطلب الأمر إعادة النظر فيه . ورغم أنه من المتفق عليه أنه يلزم لسلامة التشريعات أن يتحقق لها قدر من الثبات والاستقرار إلا أن الظروف قد تتغير من وقت لآخر ، كما أنه قد يظهر أن التشريع تضمن أحكاماً تحتاج إلى تعديل لعدم تحقيقها للأهداف المرجوة منها، مما يتطلب تعديل بعض التشريعات، لذلك فقد أشارت الدراسة في القسم الأول من هذا الفصل إلى أن المعتاد أن يترك للوائح التنفيذية التفاصيل والجزئيات باعتبار أن اللوائح أسهل في التعديل من الأنظمة.

ومن أهم العوامل التي تقتضي مراجعة التشريعات وتقويمها التطورات الاقتصادية المتسارعة في العصر الحديث التي تتطلب إصدار تشريعات جديدة أو تطوير تشريعات قائمة مثل التجارة الإلكترونية والجرائم الإلكترونية والاتصالات والتقنية . فمثلاً بادرت الولايات المتحدة الأمريكية إلى إصدار قانون الحاسب الآلي في ولاية تكساس ثم في ولاية إلينوي حتى صدر قانون فيدرالي لهذا الغرض، ثم صدر قانون التوقيع الإلكتروني عام ٢٠٠٠م . كما قامت فرنسا بإدخال عدة تعديلات في قوانينها لمواجهة التطورات المعلوماتية . أما الاتحاد الأوروبي فقد أعد قانوناً نموذجياً للاسترشاد به عند التشريع للتجارة الإلكترونية في دول الاتحاد الأوروبي . ولم يكن العالم العربي بعيداً عن هذا التطور فقد بادرت جامعة الدول العربية إلى إقرار النموذج الاسترشادي في شأن مكافحة جرائم الكمبيوتر والإنترنت عام ٢٠٠٣م . كما أصدرت تونس قانون المبادلات التجارية الإلكترونية عام ٢٠٠٠م . كذلك أصدرت الإمارات قانون التجارة الإلكتروني في إمارة دبي عام ٢٠٠٢م . كما أصدرت مصر قانون التوقيع الإلكتروني عام ٢٠٠٤م.

أما في المملكة العربية السعودية فقد صدر مؤخراً المرسوم الملكي رقم (١٧) وتاريخ ١٤٢٨/٣/٨هـ بالموافقة على نظام جرائم المعلوماتية ، كما صدر المرسوم الملكي رقم (م/١٨) وتاريخ ١٤٢٨/٣/٨هـ بالموافقة على نظام التعاملات الإلكترونية.

وفي الغالب يكشف تقويم التشريعات عن أي أحكام أو إجراءات قد تعيق الاستثمار وتتطلب التعديل وهذا يؤكد أهمية التقويم لدعم التنمية الاقتصادية، ورغم أهميته وحرص الدول على تطوير تشريعاتها إلا أنه نادراً ما تدرجها السلطات التشريعية والتنفيذية في أولوياتها . وقد يكون السبب في ذلك أن هذه السلطات تولي اهتماماً أكبر بمبادرات التشريعات الجديدة دون أن تعطي الاهتمام الكافي للتشريعات القائمة إلا إذا برزت حالات أو طرأت ظروف تستدعي تعديل تلك التشريعات، لذلك استشعرت بعض الدول مدى أهمية تقويم التشريعات، وأنها إذا تركت ذلك دون آليات وإجراءات محددة لن تأخذ حقها من الاهتمام ، فعمدت إلى اتخاذ أساليب معينة تساعد على تقييم التشريعات بشكل دوري[٣٠]ومن هذه الأساليب ما يلي:

١) إلزام الوزارات أو الجهات الحكومية بتقييم تشريعاتها كل فترة زمنية محددة مثل خمس أو عشر سنوات.

٢) وضع نص في التشريع يقضي بالإلزام بإجراء تقييم ومراجعة للتشريع للتأكد من فعاليته عند مرحلة معينة أو بعد مدة زمنية محددة.

٣) وضع فترة زمنية محددة لسريان التشريع مثلاً خمس أو عشر سنوات وبعدها يعد التشريع ملغياً ما لم تقرر السلطة التشريعية تمديد نفاذه لمدة أخرى محددة ، وبالتالي فإن هذا يلزم تقويم التشريع لتحديد مدى الحاجة إلى استمراره.

٤) تشكيل هيئة مستقلة وظيفتها متابعة التشريعات ومراجعتها وتقييمها بشكل مستمر ودائم واقتراح تعديلها أو إلغائها كلما تطلب الأمر ذلك. فمثلاً في لبنان أنشئت عام ١٩٩٢م " هيئة تحديث القوانين " حيث تقدم مقترحاتها للمجلس النيابي، وتتألف الهيئة من (١٤) عضواً من القضاة والمحامين بما فيهم الرئيس[٣١].

٥) إسناد التقييم لأجهزة معنية، فمثلاً في فرنسا صدر مرسوم رقم (٦٣/٧٦٦) سنة ١٩٦٣م بإنشاء لجنة لدى مجلس الدولة الفرنسي تسمى لجنة التقرير، وألزم المجلس بأن يقدم إلى رئيس الجمهورية والحكومة تقريراً سنوياً تعده تلك اللجنة حول اقتراح التعديلات ذات الطابع التشريعي التي تود لفت نظر الحكومة إليها، والتي توصل إليها المجلس من خلال تقويمه المستمر للقوانين . أما في مصر فقد نصت المادة (٦٩) من قانون مجلس الدولة المصري على أن يقدم رئيس مجلس الدولة كل سنة أو كلما رأى ضرورة لذلك تقريراً إلى رئيس مجلس الوزراء متضمناً ما ظهر من نقص في التشريع القائم ، وقد صدر قرار رئيس المجلس رقم (٢٦٤) سنة ٢٠٠٠م بإنشاء المكتب الفني لقسم التشريع بمجلس الدولة.

٦) الاستفادة مما تطرحه مؤسسات المجتمع المدني والمهتمون والأفراد من مقترحات وملاحظات على التشريعات وفعاليتها ومدى حاجتها للتطوير ، ويمكن أن يستفاد من الملاحظات والمقترحات التي قد تطرح من خلال وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة أو المقروءة أو الكتب أو المواقع الإلكترونية أو غيرها.

والتقويم الدوري للتشريعات عادة ما يقوم على قياس مدى فاعلية التشريعات المطبقة من خلال مقارنة الآثار الفعلية مع التأثير المفترض للتشريع ، وقياس الأهداف المتوقعة من التشريع مع الأهداف المتحققة، وتحديد الآثار السلبية للتشريع على الاقتصاد والمجتمع إن وجدت، ومدى الالتزام بالتشريع، ومعوقات تنفيذه، وتحديد ما إذا كان هناك بدائل أخرى للتشريع، وينتهي التقويم على تحديد ما إذا كان الأمر يتطلب استمرار التشريع أو استبداله بتشريع آخر أو تعديله أو إلغاءه[٣٢].

ومن خلال ما سبق يتضح أن تقويم التشريعات يقع عبؤه الأكبر على السلطة التنفيذية، وغالباً ما تقوم الجهات الحكومية التنفيذية بعمل تقويم دوري مستمر للتشريعات المسئولة عن تطبيقها، لذلك فإن التقويم يعتمد على مدى حرص الجهات وإدراكها لأهميته. وتواجه التقويم العديد من المعوقات والصعوبات أهمها ما يلي:

---

(٣٠) كيث باتشت ، تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات ، مرجع سابق، ص ٢٨-٣٠ ؛ ورقة عمل تقييم التشريعات ، محاضر جلسات المجلس الأوروبي لأنشطة التعاون والمساعدة القانونية.

(٣١) أوغست باخوس ، تحسين التشريع والوضوح في النصوص ، ورشة عمل ، ٢٠٠٣م، ص ٥-٨ .

(٣٢) كيث باتشت ، تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات ، مرجع سابق ، ص ٢٩-٣٠.

١) إجراءات التقويم مكلفة وتحتاج إلى جهد ، فالتقويم عادة ما يكلف الدول نفقات باهظة.

٢) التقويم يحتاج إلى الحصول على معلومات من المجموعات المهمة والمتأثرة بالتشريع، ونظراً إلى أنهم ذوو مصلحة فإن هذا يؤثر على ما يقدمونه من معلومات ، مما ينعكس سلباً على التقويم ؛ حيث قد يظهر نتائج غير دقيقة

٣) التقويم يتطلب وقتاً وهذا يتسبب في تعطيل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية عن مهامها.

ثانياً : تقويم الأنظمة واللوائح في المملكة :

رغم أهمية تقويم الأنظمة واللوائح، إلا أنه لا يوجد في المملكة تنظيم أو إجراءات واضحة تنظم ذلك، وإنما تم الاكتفاء بإيراد أحكام في بعض الأنظمة تحدد الجهات التي يمكن أن تقوم بهذا الدور ، وقد أوضحت دراسة (العلاقة بين القطاعين العام والخاص وسبل تطويرها) في منتدى الرياض الاقتصادي الثاني (١٤٢٦هـ/٢٠٠٥م) أن المشتغلين في القطاع الخاص يعتقدون أن الأنظمة باتت قديمة وغير ملائمة للوقت الحاضر وفي حالة تعديلها لا تعدل بالقدر الكافي الذي يلبي طموحات القطاع الخاص ، وبعض التعديلات شكلية. وقد أظهرت الدراسة المسحية أن ما يقارب (٩٢٪) من عينة الدراسة يرون أن محدودية تقويم الأنظمة بصفة دورية تعد أحد معوقات البيئة العدلية التي تؤثر سلباً على التنمية الاقتصادية. وقد أوكل لبعض الأجهزة الحكومية تقويم الأنظمة، حيث قضت المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى بأنه للمجلس حق اقتراح ما يراه حيال الأنظمة واللوائح أو اقتراح نظام جديد أو تعديل نظام نافذ، وهذا يعني أن مجلس الشورى يختص بتقويم الأنظمة واللوائح ، كما أوكلت أيضاً لهيئة الخبراء بمجلس الوزراء بموجب الفقرة (٣) من تنظيم الهيئة إعادة مراجعة الأنظمة السارية واقتراح تعديلها، وهذا الاختصاص يقتضي تقويم الأنظمة.

ورغم الاختصاص الموكل إلى مجلس الشورى وهيئة الخبراء إلا أنه من خلال رصد الواقع العملي يتضح أن جهودهما في جانب تقويم الأنظمة واللوائح محدودة، وقد يعود السبب في ذلك إلى انشغالهما بالمهام الأخرى الأساسية الموكلة لهما، وعدم وجود إجراءات وآليات محددة للتقويم، وعدم توفر المعلومات والبيانات الكافية التي تساعد على التقويم، ومحدودية عدد المستشارين القانونيين لديهما كما أوضحنا سلفا.

أما الاختصاص الأصلي لتقويم الأنظمة واللوائح في المملكة فإنه مسند إلى الجهات التنفيذية ونقصد بذلك الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة، حيث أوكل لبعضها هذا الاختصاص بمقتضى تنظيماتها ، مثل الهيئة العامة للاستثمار ؛ حيث قضت الفقرة (٨) من المادة (الخامسة) من تنظيمها على أن للهيئة اقتراح تعديل تنظيمها أو الأنظمة الأخرى ذات العلاقة بالاستثمار.

وبرصد الجهود التي تبذلها الجهات التنفيذية في تقويم أنظمتها ولوائحها اتضح أنه في الغالب ليس هناك إجراءات واضحة ومحددة لهذا الأمر، وإنما يعتمد على مدى اهتمام الجهة واجتهاداتها ومبادراتها في هذا الخصوص . فبعض الجهات تبادر دائماً إلى تقويم أنظمتها ولوائحها لتحسين مستوى النشاطات والخدمات التي تشرف عليها، وبعضها تستفيد من ما يطرح من المهتمين ومؤسسات المجتمع المدني، حيث حرصت بعض الجهات التنفيذية على إتاحة المجال للجميع لإبداء أي مقترحات يرونها لتطوير الأنظمة واللوائح من خلال مواقعها الإلكترونية مثل الهيئة العامة للاستثمار والهيئة العليا للسياحة، إلا أن هناك جهات تنفيذية لا تزال جهودها في تقويم أنظمتها ولوائحها غير كافية.

وقد أكد تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة على أهمية تقييم ومراجعة الأنظمة لدعم بيئة الاستثمار، وأوصى التقرير بتكليف الأجهزة الحكومية بمراجعة أنظمتها ولوائحها ومعالجة القصور فيها، وأن يكون ذلك بشكل دوري ومنتظم لتستجيب هذه الأنظمة مع المتغيرات، فهناك أنظمة مرت عليها فترة طويلة مثل نظام المحكمة التجارية الصادر عام ١٣٥٠هـ، ونظام مراقبة البنوك الصادر عام ١٣٨١هـ، ونظام الجمارك الصادر عام ١٣٧٢هـ.

كما أظهرت دراسة البيئة التشريعية والقضائية في المملكة أهمية مراجعة التشريعات لتقويم مدى وضوح الحقوق والواجبات والتأكد من بساطة الإجراءات، وتجميع الصلاحيات والإجراءات بحسب نوعية الأعمال، ومواكبة المستجدات، كما أكدت الدراسة أن تقويم التشريعات يساعد على

دعم التنمية الاقتصادية، وأشارت إلى المادة (الحادية والستين) من النظام الأساسي للحكم التي قضت بأن هدف التشريع هو تحقيق المصلحة العامة ودفع المفسدة وفقاً لقواعد الشريعة، وهذا يقتضي الاهتمام بتقويم الأنظمة واللوائح.

ومما تقدم تتضح الأهمية الكبيرة للتقويم الدوري للأنظمة واللوائح ودوره في تطوير البيئة التشريعية ودعم التنمية الاقتصادية . وقد أظهرت الدراسة المسحية أن ما يقارب (٦٩٪) من عينة الدراسة يرون أن مراجعة الأنظمة في المملكة لا تتم بصفة دورية، بينما يرى ما يقارب (٩٥٪) من عينة الدراسة أن التقويم الدوري للأنظمة يعد أحد الوسائل المهمة لتطوير البيئة العدلية ودعم التنمية الاقتصادية.

ثالثاً : التوصيات:

١) تكليف هيئة الخبراء بالاشتراك مع الجهات المعنية بوضع خطة وإجراءات وآليات محددة وواضحة لتقويم الأنظمة واللوائح بشكل دوري .

٢) إلزام الجهات الحكومية بالآتي:

أ- مراجعة جميع أنظمتها ولوائحها القائمة والرفع عن ما يتطلب التعديل منها لمواكبة التطورات والمستجدات، وذلك خلال فترة زمنية كافية كسنتين مثلاً ، على أن يكون التقويم فيما بعد وفقاً لما أشير إليه في الفقرة (١).

ب- إتاحة المجال عبر مواقعها الإلكترونية لمؤسسات المجتمع المدني والمهتمين لإبداء ما يرونه من مقترحات لتطوير الأنظمة واللوائح التي تطبقها، على أن توضع آلية واضحة ومحددة للاستفادة من هذه المقترحات لتطوير تلك الأنظمة واللوائح .

ج- متابعة كل ما يطرح بشأن الأنظمة واللوائح المتعلقة بها من خلال وسائل الإعلام أو الجهات المختصة أو الشكاوى أو المقترحات التي تتلقاها، على أن تضع آليات للتعامل والاستفادة منها في تطوير الأنظمة واللوائح.

٢) التأكيد على أهمية دور مجلس الشورى وهيئة الخبراء والمجلس الاقتصادي الأعلى والهيئة العامة للاستثمار في تقويم الأنظمة مع الحاجة إلى توفير كل الإمكانيات لهم للقيام بهذا الدور.

٣) التأكيد على أهمية تقويم الأنظمة بشكل دوري في ضوء التزامات المملكة المترتبة على انضمامها إلى منظمات دولية أو التوقيع على الاتفاقيات الدولية مثل انضمام المملكة إلى منظمة التجارة العالمية.

القسم الخامس: إشراك مؤسسات المجتمع المدني والأفراد لإبداء مرئياتهم في مشاريع الأنظمة واللوائح:

مقدمه :

ظهر من خلال الأقسام السابقة أن التشريعات يمكن أن تفرضها الدولة عن طريق السلطة التشريعية حيث تشترك الحكومات والبرلمانات في صياغتها، إلا أن هذا لا يلغي أهمية مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في إبداء رأيهم بشأن مشاريع التشريعات ، حيث يساعد ذلك على تطوير البيئة التشريعية ودعم التنمية الاقتصادية .

وسنستعرض فيما يلي أهمية إتاحة الفرصة لمؤسسات المجتمع المدني والأفراد لإبداء مرئياتهم بشأن مشاريع التشريعات، والصعوبات التي تعيق ذلك، والوضع القائم في المملكة في هذا الشأن، والتوصيات التي تساعد على تفعيل هذا الدور.

أولاً : أهمية إتاحة الفرصة لمؤسسات المجتمع والأفراد لإبداء رأيهم بشأن مشاريع التشريعات:

نظراً إلى أن الحكومات هي التي تتولى صياغة التشريعات فإنها تأخذ بعين الاعتبار المصالح الحكومية بأبعادها كافة، ومع ذلك أدركت الدول أن مشاركة مؤسسات المجتمع المدني في العملية التشريعية، من خلال إبداء مرئياتهم في مشاريع التشريعات يساعد على تحقيق التشريعات لأهدافها ، مع الإشارة إلى أنه ليس بالضرورة الاتفاق مع هذه المرئيات ولكن تؤخذ بالاعتبار عند إعداد التشريع.

وتختلف نظرة الدول لدور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في العملية التشريعية ، فبعضها يأخذ بهذا التوجه وبعضها يتردد باعتبار أن

الحكومة تعرف الأفضل لها، وبعضها لا يرغب في الكشف عن مشاريع التشريعات قبل إصدارها، وبعضها يرى أن هذا قد يطيل إجراءات صدور التشريعات.

ومن الثابت أن عنصر الشفافية له أهمية في تطوير مشاريع التشريعات وتنقيحها من خلال طرحها للرأي العام والاستفادة مما يطرح حولها، فعرضها على عيون أخرى أمر إيجابي بشكل بديهي، حيث تصدر التشريعات بشكل أقرب للتطبيق عما لو صدرت دون معرفة المهتمين ومناقشة محتوياتها، وطرحها للنقاش، حيث ثبت أن كفاءة العملية التشريعية تعتمد على وجود حلقة صلة بين السلطة التشريعية ومؤسسات المجتمع المدني الذين لهم الدور الأكبر في تعبئة الجمهور حول القضايا التي تحتاج إلى تشريعات ، ويؤدي عدم قناعة الفئات المطبقة للتشريعات إلى تهربهم من تطبيقها بكل الوسائل وبالتالي قد يولد المشروع ميتاً، وهذا ما يساعد على زيادة انتهاكات ومخالفات التشريعات من بداية تطبيقها، فعدم إشراك المجتمع في العملية التشريعية ينمي لديهم روح السلبية تجاه التشريعات ويؤدي إلى فقدان الثقة بدورها[٣٣].

وتختلف الطرق والأساليب التي تتبعها الدول في أخذ رأي مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في مشاريع التشريعات حيث يعتمد ذلك على حالة وظروف كل تشريع ، فإذا كان التشريع له تأثير واسع النطاق على العامة ويؤثر على قطاعات كبيرة من سكان المجتمع فمن المعتاد أن تقوم الدول بطرح المشروع على الجمهور، أما إذا كان التشريع يتعلق بقطاعات متخصصة أو فئة معينة فيكون من الأنسب عرضها على مجموعات محددة أو مؤسسات مجتمع مدني معنية، حيث يكون من المستحسن الاستماع إلى رأي المهتمين أو ذوي المصلحة بمشروع التشريع .
وقد اتجهت الدول إلى تحديد آليات وإجراءات محددة لطلب رأي مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في مشاريع التشريعات ، تتضمن تحديد وسيلة النشر وطريقة إبداء الرأي والمدة التي يمكن أن يتاح فيها تقديم المرئيات[٣٤].

وتختلف الدول في المرحلة التي تتاح فيها للأفراد ومؤسسات المجتمع المدني إبداء آرائهم بشأن مشاريع التشريعات، فمشاريع التشريعات الحكومية عادة ما يسمح بإبداء الرأي فيها في مرحلة إعداد المشروع المقترح لدى الجهات التنفيذية أو لدى السلطة التشريعية، أما مشاريع التشريعات التي تقدم من البرلمان فعادة ما تعرض من البرلمان . فمثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية يشترط إشعار الجمهور بالقانون المقترح ويتم تحديد مدة زمنية لتسليم ملاحظات الجمهور وعادة تتراوح بين ٣٠ ـ ٦٠ يوماً، كما تحدد مدة زمنية أخرى لمراجعتها قبل إصدار القانون، ويمكن أن تعقد جلسات مع بعض أفراد الجمهور للاستماع إلى آرائهم، أما في بريطانيا فقبل أن يتم عرض مشروع القانون على البرلمان يتم التشاور حوله مع الجهات المهنية، والمنظمات غير الحكومية وأخذ مقترحاتهم عليه، ثم يتم عرض القانون المقترح على الجمهور لتلقي ملاحظاتهم، ويمكن عقد جلسات مع الجمهور للاستماع إلى مرئياتهم، كما يتم نشر مشروع القانون على الموقع الإلكتروني وتلقي ملاحظات الجمهور عبر الإنترنت.

ومن خلال رصد الواقع العملي في العديد من الدول يظهر أن إبداء آراء مؤسسات المجتمع المدني والأفراد ومقترحاتهم في مشاريع الأنظمة يتم من خلال وسائل مختلفة أهمها ما يلي :
١) الوسائل الإعلامية مثل الصحف والمجلات والتلفاز والإذاعة.
٢) الإنترنت من خلال المواقع الإلكترونية للجهات المعنية.
٣) الاجتماعات التي تعقد مع أفراد الجمهور أو المهتمين.
٤) ورش العمل التي يدعى لها المهتمون والمتخصصون.
٥) المؤتمرات والندوات التي يطرح من خلالها الآراء والمقترحات.
وتحقق مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في العملية التشريعية عدة مزايا أهمها ما يلي:

---

(٣٣) السيد علي موسى ، العملية التشريعية في الدول العربية ، مرجع سابق ، ص ٤٦ .

(٣٤) الدكتور علي الصاوي ، الصياغة التشريعية والحكم الجيد ، مرجع سابق ، ص ٧ .

١) ترسيخ مبدأ الشفافية الذي يساعد على معرفة الآراء والملاحظات على مشاريع التشريعات.
٢) الاستفادة من الملاحظات على التشريع في وقت مبكر قبل صدوره، وهذا يساعد على ثبات أحكامه واستقرارها عند التطبيق، ويقلل من احتمالات تعديلها في المستقبل.
٣) الاستفادة من الملاحظات الهادفة والآراء القيمة التي تقدم من المفكرين والكتاب والمهتمين والجمهور وتساعد على تطوير مشاريع التشريعات.
٤) مساعدة السلطة التشريعية على التنبه إلى معرفة جوانب القصور في مشروع التشريع والأسلوب الأمثل لمعالجتها.
٥) المساهمة في الوصول إلى أفضل الحلول القانونية التي تساعد على تطبيق التشريع والالتزام به.
٦) أخذ رأي المهتمين والمتأثرين بالنظام يساعد على تقبلهم للنظام ويدعم تطبيقه والالتزام به.
٧) المساعدة في الوصول إلى تشريعات سهلة الفهم تتسم بالوضوح والدقة.
٨) المساعدة في تطبيق التشريع أطول مدة زمنية ممكنة دون تعديل.

ومن خلال هذه المزايا يظهر لنا بوضوح أن إتاحة المجال للمجتمع لإبداء الرأي بشأن مشاريع التشريعات يسهم في تطوير البيئة التشريعية ودعم التنمية الاقتصادية.

ثانياً: الوضع المطبق في المملكة:

ليس هناك تنظيم محدد في المملكة يعطي الحق لمؤسسات المجتمع المدني والأفراد في المشاركة في العملية التشريعية من خلال إبداء مرئياتهم ومقترحاتهم بشأن مشاريع التشريعات، ومع ذلك فقد ظهر اتجاه في السنوات الأخيرة لدى بعض الجهات مثل الهيئة العامة للاستثمار، والهيئة العليا للسياحة، وهيئة سوق المال إلى نشر مشاريع لوائحها قبل صدورها لإتاحة الفرصة للمهتمين للاطلاع عليها وإبداء آرائهم بشأنها للاستفادة منها . كما قامت بعض الجهات بإقامة ورش عمل لمناقشة مشاريع اللوائح بمشاركة المعنيين والمهتمين ومؤسسات المجتمع المدني بهدف الوصول إلى الصيغة المناسبة، وقد حققت تجربة هذه الجهات نجاحاً، وأثبتت أن هناك حاجة إلى تفعيل هذه التوجه. إضافة إلى ذلك يلاحظ أن بعض الصحف تنشر بعض مشاريع الأنظمة إما أثناء دراستها لدى الجهات التنفيذية أو لدى دراستها من قبل مجلس الشورى، لكن يظهر أن هذا يعتمد على اجتهادات بعض الصحف حيث لم يتضح كيفية وصول هذه المشاريع للصحف لنشرها، وكيفية الاستفادة من هذا النشر.

وكثيراً ما تطالب الفئات المعنية في المملكة مثل الغرف التجارية والصناعية ورجال الأعمال والمهنيين ومؤسسات المجتمع المدني بإعطائها المجال لإبداء آرائها ومقترحاتها في مشاريع الأنظمة واللوائح الجديدة، أو تعديل الأنظمة واللوائح القائمة . وهناك جهود محدودة في هذا الجانب حيث درجت بعض الوزارات على إرسال بعض مشاريع الأنظمة إلى مجلس الغرف السعودية لأخذ رأيه فيها ، كما أن مجلس الشورى يطلب أحياناً من مجلس الغرف السعودية ترشيح من يرى لمناقشة بعض مشاريع الأنظمة . وقد أثبتت في الآونة الأخيرة هذه الفئات أن لديها القدرة على أن يكون لها دور في هذا المجال، حيث ظهر من خلال التطبيق العملي أنه رغم عدم وجود تنظيم واضح لمشاركتهم، إلا أنه دائماً ما يبحثون عن الأسلوب الأنسب لإبداء آرائهم ومقترحاتهم في مشاريع الأنظمة، وكمثال على ذلك تعديل مشروع نظام الشركات الذي لا زال في مرحلة الدراسة ، حيث ظهر أن المهتمين سعوا إلى محاولة إيصال آرائهم ومقترحاتهم إلى الجهة المعنية (وزارة التجارة والصناعة)، وكذلك إلى السلطة التنظيمية (مجلس الوزراء - مجلس الشورى)، حيث حرصوا على طرح مقترحاتهم من خلال الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى، وهذا سيساعد على ظهور مشروع النظام المعدل بالشكل المناسب والملائم.

ويتضح من خلال الأمر السامي التعميمي رقم (١٢٦٦١) وتاريخ ١٤٢٤/٣/١٧هـ أن الهيئة العامة للاستثمار اقترحت أخذ رأي الجهات المتأثرة بمشروع النظام، ودراسة إمكانية نشرها وعرضها على المختصين وذوي العلاقة لتقويمها ومراجعتها قبل الرفع باعتمادها، وكذا نشر مشاريع الأنظمة والتنظيمات التي تدرس حالياً لدى الجهات التشريعية تحقيقاً للمصلحة العامة وتمشياً مع مبدأ الشفافية، ورغم أهمية الاقتراح الذي طرحته الهيئة العامة للاستثمار ودوره المهم في تطوير البيئة التشريعية ودعم التنمية الاقتصادية إلا أن الأمر السامي اقتصر في التوجيه على أن

تقوم الجهات الحكومية عندما تظهر الحاجة إلى اقتراح نظام جديد أو تعديل نظام قائم على التنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالمشروع المقترح والاستئناس - ما أمكن - بوجهات نظر الجهات العلمية والمهنية والفنية التي لها علاقة بذلك، ويتضح من ذلك أن التوجيه ركز على الاستعانة بمؤسسات المجتمع المدني من خلال الجهات العلمية والمهنية والفنية إلا أنه لم يتطرق إلى نشر مشاريع الأنظمة للاستفادة من آراء الأفراد بشكل عام، وفي رأينا أن آراء المهتمين والمختصين رغم أهميتها تمثل رأي شريحة محدودة من المجتمع، خاصة أن بعض مشاريع الأنظمة لها صفة العمومية وتعني كل أفراد المجتمع.

وقد أظهر تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة أن من المقترحات لدعم الاستثمار نشر مشاريع الأنظمة وتوسيع دائرة نقاشها . وأوضح التقرير أن التجربة العملية أثبتت أن عدم مشاركة القطاع الخاص بالرأي والمشورة في الأنظمة والإجراءات المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية تؤدي لافتقار تلك التشريعات للجانب العملي عند التطبيق والاضطرار إلى التغيير والتعديل فيها، ولكن بعد ما يتسبب ذلك في الخلل وعدم الاستقرار في الأنشطة ذات العلاقة، خاصة عندما تأتي تلك التشريعات بصورة فجائية . وأوضح التقرير أنه يمكن حل هذا العائق بالالتزام بمبدأ الشفافية وإشراك القطاع الخاص وكافة المعنيين وأصحاب العلاقة من الجمهور من خلال اللجان الوطنية في مجلس الغرف التجارية والصناعية بإبداء آرائها في أي أنظمة أو إجراءات ذات علاقة بالاستثمار قبل إصدارها في شكلها النهائي، حتى تأتي معبرة عن مصلحة كافة الأطراف وتحقق مصلحة الشرائح الأساسية ذات العلاقة.

ومن خلال ما سبق يتضح أهمية إعطاء مؤسسات المجتمع المدني والأفراد الحق في إبداء مرئياتهم وملاحظاتهم بشأن مشاريع الأنظمة أو اللوائح أو تعديل الأنظمة واللوائح القائمة، وعدم وجود تنظيم يضمن ذلك قد يؤدي إلى تعطيل المشاريع أو يؤثر سلباً على تطبيقها والالتزام بها، وهذا لا يخدم تطوير البيئة التشريعية كما أنه يشكل عائقاً أمام التنمية الاقتصادية.

ومن خلال استعراض الوضع في المملكة نرى أن هناك صعوبات أو معوقات تواجه مشاركة مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في إبداء مقترحاتهم بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح، أو مقترح تعديل الأنظمة واللوائح القائمة وأهم الصعوبات أو المعوقات ما يلي:

١) عدم وجود تنظيم وإجراءات واضحة ومحددة لمشاركة مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في إبداء مقترحاتهم بشأن الأنظمة واللوائح . وقد أكدت الدراسة المسحية أن ما يقارب (٩٠٪) من عينة الدراسة يرون أن محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة يعد أحد معوقات البيئة العدلية والتنمية الاقتصادية، بينما يرى ما يقارب (٩٤٪) من عينة الدراسة أن إعطاء مؤسسات المجتمع المدني دوراً في إبداء الرأي في شأن مشاريع الأنظمة سيكون له دور في تطوير البيئة العدلية ودعم التنمية الاقتصادية . وقد أكد على ذلك عدد من العاملين في البيئة العدلية الذين تم إجراء مقابلات شخصية معهم كما يظهر الفصل الخامس من هذه الدراسة.

٢) محدودية عدد مؤسسات المجتمع المدني في المملكة، وعدم توافر تحديد واضح لأدوارها.

٣) عدم توفر رؤى واضحة لدى الجهات المعنية بطريقة التعامل مع الآراء والمقترحات التي ترد بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح، وهذا يؤثر سلباً على الاستفادة منها.

٤) عدم توافر الإمكانات المادية والبشرية لدى الجهات المعنية التي تساعد على تحليل ما يمكن أن يقدم من آراء ومقترحات بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح حيث إن هذا يتطلب وقتاً وجهداً وكوادر مؤهلة.

٥) عدم توفر وسائل نشر مناسبة للتواصل مع الجمهور في ما يمكن أن ينشر من مشاريع التشريعات، حيث لا زال التعامل في المملكة مع المواقع الإلكترونية مقصوراً على من يجيد التعامل مع الإنترنت، أما الصحافة فلا يطلع عليها كل أفراد المجتمع، وبالنسبة لجلسات الاستماع مع الجمهور فهي أسلوب غير مفعل في المملكة.

٦) عدم توفر الرغبة الكافية لدى الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني للإسهام في إعداد مشاريع الأنظمة واللوائح لشعورهم أن آرائهم ومقترحاتهم لن يكون لها الدور الفعال، وأنها ستكون عبارة عن مشاركة شكلية .

٧) عدم توفر الميل التطوعي في المملكة لدى المجتمع حيث إن المساهمة من خلال طرح الآراء والمقترحات بشأن مشاريع التشريعات يتطلب توفر الرغبة في التطوع لتطوير البيئة التشريعية.

ثالثاً: التوصيات:

١) أن تتولى هيئة الخبراء بمشاركة الجهات المعنية وضع تنظيم يقضي بالسماح للأفراد ومؤسسات المجتمع المدني بإبداء وطرح آرائهم ومقترحاتهم بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح وتحديد الإجراءات اللازمة لذلك على أن تتضمن آلية تكفل الاستفادة من تلك الآراء والمقترحات، وهذا يتماشى مع مبدأ الشفافية وتوجه الدولة إلى الإصلاح خصوصاً في ضوء انضمام المملكة إلى منظمة التجارة العالمية.

٢) إلى حين صدور التنظيم المشار إليه في الفقرة (١) من المناسب إلزام الجهات الحكومية بنشر مشاريع الأنظمة واللوائح في الصحافة وعلى مواقعها الإلكترونية، مع إتاحة الفرصة لإبداء الآراء والمقترحات بشأنها بكل الوسائل مثل الكتابة أو الإنترنت أو الفاكس أو غيرها، على أن تحدد مدة معينة ومعقولة لاستقبال تلك الآراء والمقترحات والاستفادة منها قدر الإمكان.

٣) توجيه الجهات الحكومية بما يلي:

أ ـ متابعة كل ما يطرحه الكتاب والمهتمون من خلال وسائل الإعلام أو المنتديات المتخصصة للاستفادة منها في إعداد مشاريع الأنظمة واللوائح.

ب ـ تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني لإبداء مرئياتهم بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح.

ج ـ دعوة المهتمين بالمواضيع التي يعالجها مشروع النظام أو اللائحة مثل ممثلي الجمعيات المهنية أو العلمية للاشتراك في دراسة المشروع .

٤) دعوة الجهات الحكومية وهيئة الخبراء ومجلس الشورى إلى إقامة ورش عمل يدعى لها المختصون والمهتمون بمشاريع الأنظمة واللوائح من القطاع الحكومي والقطاع الخاص للاستماع إلى آرائهم ومقترحاتهم.

٥) دعم الجهات الحكومية بالإمكانات المادية والبشرية الكافية التي تمكنها من دراسة وتحليل الآراء والمقترحات التي تقدم بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح والاستفادة منها.

٦) أهمية التزام مجلس الشورى وهيئة الخبراء في حالة اقتراح مشروع نظام جديد بنشره لتلقي الملاحظات والمقترحات بشأنه والاستفادة منها.

٧) تضمين الأنظمة أحكاماً تلزم الجهات المعنية بنشر مشاريع اللوائح التنفيذية وتلقي الآراء والمقترحات بشأنها قبل إصدارها.

القسم السادس: نشر التشريعات:

مقدمه :

الالتزام بالتشريعات وضمان تطبيقها وتفعيلها على الوجه المطلوب يتطلب نشرها ، وتوفير الآليات والوسائل التي تكفل وصولها للجميع ، ويعد ذلك عنصراً هاماً لتطوير البيئة التشريعية ودعم التنمية الاقتصادية.

وقد كانت الوسيلة المتعارف عليها في معظم الدول هي المطبوعات، ومع التطور التقني ظهرت وسيلة حديثة للنشر هي المواقع الإلكترونية التي أصبحت الدول تعتمد عليها لمزاياها العديدة.

وسنتحدث في هذا القسم عن وسائل نشر التشريعات وأهميتها ، وواقع نشر الأنظمة واللوائح في المملكة ومعوقاته ، والتوصيات المناسبة لدعم النشر.

أولاً: أهمية النشر ووسائله:

تنبع أهمية نشر التشريعات من خلال ضرورة علم الجميع بها لضمان تطبيقها ، وتتفق الدول على أن التشريعات يجب أن تكون متاحة بلغة البلد واللغة الإنجليزية على الأقل لأي شخص يحتاج إلى الرجوع لها بعد صدورها ، خاصة الفئات التي تحتاج إلى التشريعات بشكل مستمر مثل القضاة والمسئولين الحكوميين والمحامين والعاملين في السلطة التشريعية ورجال الأعمال والمستثمرين الأجانب.

ويقع عبء النشر الرسمي للتشريعات على عاتق الدولة ، وغالباً ما يكون ذلك عن طريق الجريدة الرسمية حيث يعد النشر أحد إجراءات صدور التشريع كما أوضحنا سلفاً في حديثنا عن إجراءات صدور التشريعات، وعادة ما تنص الدساتير على أن التشريع سواء كان نظاماً أو لائحة لا ينفذ إلا بعد نشره في الجريدة الرسمية.

ورغم أن النشر الرسمي كاف لنفاذ التشريعات إلا أن الدول سعت إلى إيجاد وسائل أخرى للنشر حرصاً على توفير وإتاحة التشريعات للمجتمع

لتسهيل الوصول إليها عند الحاجة وذلك من منطلق مبدأ الشفافية ، وسعياً لتطوير البيئة التشريعية ، ودعما للتنمية الاقتصادية.
وقد تعددت الوسائل التي تستخدمها الدول لنشر التشريعات [٣٥] همها ما يلي:

١ - المطبوعات :

تحرص الدول على طباعة التشريعات وهي الوسيلة المتعارف عليها ، ويتم من خلالها توفير التشريعات مطبوعة عن طريق الجهات المعنية وقد يكون ذلك بمقابل مادي أو من دون مقابل . وهناك دول سعت إلى تجميع بعض التشريعات مع بعضها وفقاً للتصنيف الموضوعي أو الترتيب الزمني أو غيرها من المعايير ، مثل أن يتم نشر التشريعات على شكل مجموعات موثقة يتم تنظيمها موضوعياً لتسهيل الوصول إلى التشريع المطلوب، وقد يتم نشرها على شكل مجلدات سنوية تضم التشريعات التي صدرت خلال سنة ، أو نشرها في مجلدات خلال مدد زمنية مختلفة مثلاً كل ثلاثة أو ستة أشهر ، وغالباً ما تتضمن هذه المجلدات فهارس موضوعية تسهل الاستفادة منها . وعادة ما يتم تحديث هذه المجموعات أو المجلدات وفق ترتيب زمني محدد وبشكل منتظم ، وغالباً ما تسعى الدول إلى إتاحة هذه المجموعات أو المجلدات بأسعار معقولة.
إلى جانب ذلك فقد سعت الكثير من الدول إلى إعطاء القطاع الخاص الفرصة في طباعة التشريعات ونشرها ، وبعض الدول دعمت القطاع الخاص للقيام بهذا الدور.

٢ - النشر عن طريق الوسائل الإعلامية (المرئية والمسموعة والمقروءة) :

نظراً إلى أن الوسائل الإعلامية تعد إحدى أهم وسائل النشر فقد عمدت الدول إلى الاستفادة منها في نشر التشريعات ، حيث تقوم بعض الدول بالإعلان عن صدور التشريعات من خلال التلفاز والإذاعة والصحافة ، كما تقدم برامج عن بعض التشريعات . وتعد الوسائل الإعلامية إلى جانب مساهمتها في النشر، أداة لتثقيف المجتمع بالتشريعات.

٣ - المواقع الإلكترونية :

مع تقدم التقنية الإلكترونية وتطورها عمدت بعض الدول إلى الاستفادة منها كوسيلة مهمة وعملية لنشر التشريعات ، حيث تعد أفضل وأسهل الوسائل الحديثة للنشر ، وفي ظل التطورات الكبيرة والمتسارعة في تقنية النشر الإلكترونية اندفعت الدول إلى الاهتمام بشكل متزايد بتطوير قواعد البيانات الإلكترونية للتشريعات ، فعمدت إلى أرشفة جميع تشريعاتها القديمة والحديثة إلكترونياً وفهرستها بشكل يسهل آلية البحث للوصول إلى التشريع المطلوب، وقد ساعد ذلك على سهولة الوصول إلى التشريعات مما ساهم بشكل إيجابي في تطوير البيئة التشريعية ودعم التنمية الاقتصادية . وقد أكد على ذلك الاجتماع الخامس لمسئولي التشريع في الدول العربية عام (٢٠٠٤م).

ومن مزايا توفر مواقع إلكترونية لنشر التشريعات ما يلي:

أ) إمكانية تحديث المعلومات والبيانات بشكل دوري .
ب) توفير فهرسة وأدوات بحث للتشريعات .
ج) إمكانية ربط الوثائق ببعضها وفقاً للموضوع أو الترتيب الزمني .
د) سهولة الاطلاع على التشريعات في أي وقت وأي مكان .
هـ) توفر التشريعات للجميع داخل الدولة وخارجها .
و) قلة تكلفة الحصول على التشريعات ، حيث إن الغالب توفيرها على المواقع الإلكترونية مجاناً.
ز) مساعدة العاملين في البيئة التشريعية لعمل المقارنات اللازمة بين التشريعات .

إلا أنه يجب الإشارة إلى أن نشر التشريعات في المواقع الإلكترونية يتطلب جهوداً وتكاليف مادية ، وبالتالي يحتاج إلى دعم مادي وبشري للقيام بمتابعة دورية ومستمرة لتحديث التشريعات حتى تكون مفيدة وعملية.

---

(٣٥) كيث باتشت ، تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات ، مرجع سابق ، ص ٢٥-٢٧.

ثانياً : واقع نشر الأنظمة واللوائح في المملكة

رغم أن المملكة أولت اهتماماً كبيراً بنشر الأنظمة واللوائح سواء بالنشر في الجريدة الرسمية (جريدة أم القرى) أو النشر بالوسائل الأخرى ، ومع أن أهمية نشر الأنظمة واللوائح ازدادت نظراً إلى ما تعيشه المملكة من نهضة اقتصادية في المجالات كافة، والتوجه إلى الإصلاحات، وفي ظل انضمام المملكة إلى منظمة التجارة العالمية، إلا أن النشر في المملكة لا زال يشكل عائقاً أمام تطوير البيئة العدلية والتنمية الاقتصادية . وقد أظهرت دراسة (تطوير آليات الشفافية والمساءلة الاقتصادية) في منتدى الرياض الاقتصادي الثاني (١٤٢٦هـ/٢٠٠٥م) حاجة المملكة إلى إصدار نظام للشفافية ، وضرورة التزام الجهات الحكومية بتوفير نصوص الأنظمة واللوائح والإجراءات في متناول المواطن وأصحاب الأعمال . وقد أظهرت الدراسة المسحية أن ما يقارب (٥٨٪) من عينة الدراسة يرون أن وسائل نشر الأنظمة غير كافية. كما أكد على ذلك عدد من العاملين في البيئة العدلية الذين تم إجراء مقابلات شخصية معهم كما يظهر الفصل الخامس من هذه الدراسة.

وقد أكدت دراسة (البنية التشريعية والقضائية في المملكة) التي قدمت في منتدى الرياض الاقتصادي الأول (١٤٢٤هـ/٢٠٠٣م) أن ضعف الشفافية تمثل مشكلة كبيرة أمام الاستثمار في المملكة . كما أظهر تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة المعد من الهيئة العامة للاستثمار عام (١٤٢٤هـ) أن من وسائل دعم الاستثمار نشر الأنظمة، واعتبر كذلك أن أحد معوقات الاستثمار ضعف مستوى النشر والإعلان والتوزيع للأنظمة واللوائح المتعلقة بالاستثمار وعدم توفيرها للجميع، وعدم وجود سجل عام يشمل قوائم مصنفة ومفهرسة للأنظمة والقرارات واللوائح، وتردد موظفي الدولة في تزويد المستثمرين بنسخ منها، وسيطرة فكرة أن المعني بالاطلاع على الأنظمة واللوائح هم موظفو الدولة وليس من حق المستثمر الاطلاع عليها، وهذا يؤدي إلى عدم وضوحها ومعرفة المستثمرين بها، ويجعله يشعر بالشك ويتردد في اتخاذ قرار الاستثمار في المملكة، ويكبده خسائر مالية، إضافة إلى أن ذلك يحول الأنظمة واللوائح إلى عصا في يد الموظف يستخدمها متى ما أراد . وأوضح التقرير أنه يمكن معالجة هذا العائق بدليل للأنظمة ونشره ليكون في متناول الجميع، وتزويد المستثمر بمختلف الأنظمة واللوائح التي يطبقها أي جهاز حكومي، والملزمة للمستثمر، وعدم ترك ذلك لأهواء الموظف.

وسنوضح واقع النشر بالمملكة فيما يلي :

١ - النشر في جريدة أم القرى :

وفقاً للمادة (الحادية والسبعين) من النظام الأساسي للحكم يشترط لنفاذ النظام النشر في الجريدة الرسمية (جريدة أم القرى)، وقد سبق أن صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٨) وتاريخ ١٤٠٣/١١/١٤هـ تضمن ما يجب نشره في جريدة أم القرى ، وقضى قرار مجلس الوزراء رقم (١٦) وتاريخ ١٤٢٥/١/١٧هـ، بأن ينشر في الجريدة الرسمية الآتي:

أ) الأوامر والمراسيم الملكية، وما يصدر مرافقاً لها من أنظمة أو معاهدات أو عقود امتياز.

ب) قرارات مجلس الوزراء، والأوامر التي تقرر وضع قاعدة عامة.

ج) قرارات المجالس، والهيئات ، واللجان التي تقرر وضع قاعدة عامة.

د) اللوائح والقرارات التي تصدر تنفيذاً للأنظمة ، وغيرها من القرارات ذات الصفة التنظيمية.

هـ) المواد الأخرى التي يتعين نشرها بموجب الأنظمة والتعليمات.

ويستثنى مما سبق المواد التي ينص فيها على عدم النشر.

ثم صدر الأمر السامي التعميمي رقم (١٢٦١٢) وتاريخ ١٤٢٦/١١/٢٩هـ القاضي بالتأكيد على الجهات المختصة بالتقيد بذلك ونشر ما يستلزم النظام نشره ، ومن ذلك الأنظمة في الجريدة الرسمية (جريدة أم القرى) في حينه وعدم تأخير ذلك.

ويتضح من ذلك أن النشر في جريدة أم القرى منظم بموجب تنظيمها وبعض القرارات والأوامر ، وله أهمية حيث إنه هو الذي يعتد ويحتج به ، كما أنه يوضح وقت النفاذ حيث غالباً ما ينص في النظام أو اللائحة على أن تسري من تاريخ نشرها أو بعد مدة معينة من النشر ويقصد بذلك النشر في جريدة أم القرى، وبالتالي لا يمكن معرفة وقت النفاذ ما لم يتضح تاريخ النشر.

ورغم أهمية جريدة أم القرى إلا أنها لم تتطور بالشكل المطلوب كما أنها لا تتوفر في المكتبات، فضلاً عن أنها تتأخر أحياناً في نشر الأنظمة واللوائح ، وقد أكد على ذلك عدد من العاملين في البيئة العدلية من خلال المقابلات الشخصية معهم كما يظهر الفصل الخامس من هذه الدراسة.

٢ - المطبوعات :

هناك جهود تبذل لتوفير الأنظمة واللوائح على شكل مطبوعات وذلك وفقاً للآتي :

أ- المطبوعات الرسمية:

أدركت المملكة منذ زمن أهمية طباعة الأنظمة واللوائح وتوفيرها للجميع بأسعار معقولة ، فبدأت طباعة الأنظمة عن طريق مطابع الدولة وبيعها عن طريق وزارة المالية بأسعار زهيدة . ورغبة في تطوير نشر الأنظمة صدر قرار مجلس الوزراء رقم (٢٥٨) وتاريخ ١٤٠٣/١١/١٤هـ الذي أسند مهمة إعداد النظام للطباعة إلى هيئة الخبراء وفق إجراءات وآليات محددة ليتم بعد ذلك طباعته في مطابع الحكومة، ثم بيعه عن طريق وزارة المالية. ورغم الجهود الطيبة التي بذلتها هيئة الخبراء في هذا المجال إلا أنه لم يتم إلا نشر عدد محدود من الأنظمة، وقد يعود السبب في ذلك إلى أن مهمة إعداد مشاريع الأنظمة للطباعة يتطلب أعداداً من الكفاءات المتخصصة، والهيئة لا تضم سوى ما يقارب من ٣٠ مستشاراً وباحثاً مكلفين بمهام أساسية أخرى ، ثم تم نقل مهمة إعداد الأنظمة للطباعة والإشراف على هذه المهمة إلى المركز الوطني للوثائق والمحفوظات بموجب الأمرين الساميين رقم (١٤٠٦٦) وتاريخ ٢٨-١٤٢١/١٠/٢٩هـ ورقم (٥٢٨) وتاريخ ١٤٢٢/٥/٤هـ ، ورغم الجهود التي يبذلها المركز الآن إلا أن هناك تأخر في نشر الأنظمة على شكل مطبوعات ، وقد يعود السبب إلى طول الإجراءات المتبعة أو عدم توفر العدد الكافي من الكفاءات ، ويتطلب الأمر إجراء دراسة من لجنة متخصصة للتعرف على الصعوبات والتوصل إلى الحلول.

ب) المطبوعات عن طريق الجهات الحكومية التنفيذية:

عمدت الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة في المملكة حرصاً منها على أداء المهام الموكلة لها إلى طباعة أنظمتها ولوائحها وتوفيرها للمهتمين ، وقد أحسنت بعض الجهات في هذا الجانب فأعدت مطبوعات لأنظمتها ولوائحها وأخرجتها بشكل مرتب وجيد ، أما بعض الجهات فلم تولي هذا الأمر الاهتمام الكافي ، ويعد عدم توفير الجهات المعنية لأنظمتها ولوائحها عاملاً سلبياً في البيئة التشريعية وعائقاً للتنمية الاقتصادية.

ج) المطبوعات التي تصدر من هيئة الخبراء:

سعت هيئة الخبراء إلى إصدار بعض المطبوعات في مجال نشر الأنظمة شملت (مجموعة الأنظمة السعودية) التي تضمنت أهم الأنظمة السارية منذ تأسيس المملكة وحتى الآن.

كما قامت شعبة الترجمة الرسمية التي تشرف هيئة الخبراء على أعمالها بترجمة عدد من الأنظمة ونشرها. ويعد ما قامت به هيئة الخبراء جهداً طيباً في تطوير نشر الأنظمة واللوائح حيث وفرت مجموعة شاملة للأنظمة مبوبة ومفهرسة بشكل مناسب، إلا أنها تتطلب التحديث والمتابعة المستمرة، وهذا يقتضي توفر إمكانات مادية وبشرية.

٣ - المطبوعات التي تصدر من القطاع الخاص :

رغم عدم توفر تنظيم واضح لقيام القطاع الخاص بدوره في نشر الأنظمة أو اللوائح ، إلا أن بعض الأفراد والجهات في القطاع الخاص أصدرت مطبوعات تتضمن بعض الأنظمة واللوائح في المملكة مع تضمينها فهرسة لمحتوياتها ، وقد وفقت بعض الجهود فيما قدمته إلا أن بعضها شابها بعض القصور ولم تظهر بعض المطبوعات بالشكل المطلوب . وقد أظهرت تلك الجهود أهمية دعم الأفراد والقطاع الخاص لقيامه بهذا الدور . ومن الصعوبات التي تعيق القطاع الخاص عدم إمكانية التوصل إلى اللوائح وما يصدر بشأن النظام من قرارات وتعليمات، وعدم توفر الدعم المادي الذي يساعد القطاع الخاص على هذا الدور.

٤ - النشر عن طريق الوسائل الإعلامية السمعية والمرئية والمقروءة :

استفادت المملكة من الوسائل الإعلامية في نشر الأنظمة ، حيث يعلن عن صدور الأنظمة التي يوافق عليها مجلس الوزراء من خلال التلفاز والإذاعة والصحف وذلك بإعلان اسم النظام ، ومؤخراً أصبح يعلن عن ملامح النظام الأساسية . ويلاحظ أن هذه الوسائل الإعلامية دورها محدد في مجال نشر اللوائح ، كما أنها لا تسعى إلى توفير البرامج التي تكفل المساهمة في نشر الأنظمة.

٥ - المواقع الإلكترونية :

أدركت المملكة سواء من خلال القطاع الحكومي أو القطاع الخاص أهمية توفير مواقع إلكترونية لنشر الأنظمة واللوائح ، وقد بذلت في السنوات الأخيرة جهوداً في هذا الجانب من خلال الجهات التالية:

أ) جهود الجهات الحكومية التنفيذية:

سعت بعض الجهات الحكومية التنفيذية إلى العمل على وضع مواقع إلكترونية لها ، وتوفير أنظمتها ولوائحها على هذه المواقع، ورغم أن هذا الجهد قد ساعد بشكل كبير في نشر الأنظمة واللوائح إلا أنه لا يزال هناك قصور في هذا الجانب يتمثل في عدة جوانب أهمها ما يلي :

(١) لا زالت بعض الجهات الحكومية لم توفر مواقع إلكترونية لها.

(٢) بعض الجهات الحكومية لا توفر جميع أنظمتها ولوائحها على مواقعها الإلكترونية.

(٣) أحياناً لا يتم تحديث المعلومات المتعلقة بالأنظمة واللوائح المتوفرة على المواقع الإلكترونية من قبل الجهات الحكومية بشكل دوري.

(٤) غالباً لا توفر الجهات الحكومية فهرسة أو وسائل للبحث في الأنظمة واللوائح على المواقع الإلكترونية.

ب) جهود هيئة الخبراء:

عمدت هيئة الخبراء مؤخراً إلى إنشاء موقع الكتروني لها وضمنته الأنظمة واللوائح في المملكة المتوفرة لديها ، ورغم أنها جهود طيبة ساعدت على دعم نشر الأنظمة واللوائح ، إلا أنها لم تشمل جميع اللوائح في المملكة ، كما أنها تفتقر إلى التحديث أولاً بأول ، فضلاً عن عدم توفر أدوات للبحث.

ج) جهود القطاع الخاص:

سعت بعض الجهات في القطاع الخاص والمهتمين بالبيئة التشريعية مثل المحامين إلى إنشاء مواقع إلكترونية تنشر الأنظمة واللوائح في المملكة ويمكن الاستفادة منها بمقابل مالي ، إلا أنه تواجه هذه الجهود صعوبة في الوصول إلى جميع الأنظمة واللوائح وما يصدر عليها من تعديلات بشكل سريع وأولاً بأول حتى تتمكن من تحديث المعلومات ، كما أنه لا يتوفر لهذا النوع من النشر تنظيم واضح ، إضافة إلى أنه يفتقد إلى الدعم المادي المناسب وبالتالي يخشى من عدم استمراره بالشكل المطلوب.

ثالثاً : التوصيات:

١) تطوير الجريدة الرسمية (جريدة أم القرى) بشكل يتناسب مع أهميتها ، وتطوير موقعها الإلكتروني ، وهذا يتطلب توفير الدعم المادي والبشري للجريدة.

٢) دعم المركز الوطني للوثائق بالإمكانات التي يحتاجها لأداء المهام المنوطة به، على أن يكلف بعد التنسيق مع الجهات المعينة بإعداد خطة زمنية محددة وواضحة للقيام بالمهام الموكلة له بشأن إعداد الأنظمة للطباعة ونشرها، مع توفير الآلية التي تضمن إعادة نشر الأنظمة مع كل ما يستجد عليها أولاً بأول وذلك بشكل دوري.

٣) التأكيد على المركز الوطني للوثائق للاهتمام بنشر الأنظمة على شكل مجموعات وفق تصنيف موضوعي أو ترتيب زمني بشكل دوري، وإنشاء موقع إلكتروني له وأن يكون متطوراً ويوفر فهرسة للأنظمة ووسائل بحث مناسبة.

٤) نظراً للجهود الكبيرة التي قامت بها هيئة الخبراء في مجال نشر الأنظمة واللوائح من خلال المطبوعات والموقع الإلكتروني الخاص بها ، ولأهمية المحافظة على هذه الجهود، فإنه من المناسب أن تنشأ في هيئة الخبراء إدارة خاصة بالنشر وتدعم مادياً وبشرياً لتتمكن من الاستمرار في تحديث

المطبوعات الخاصة بالأنظمة التي سبق أن نشرتها وذلك بشكل دوري ، مع تطوير هذه المطبوعات لتشمل جميع الأنظمة واللوائح، وكذلك تطوير الموقع الإلكتروني لهيئة الخبراء والحرص على أن يشمل جميع الأنظمة واللوائح مع تحديثها أولاً بأول، وتوفير أدوات البحث المناسبة.

٥) إلزام الجهات الحكومية بإعداد مطبوعات تتضمن الأنظمة واللوائح المتعلقة بالأنشطة التي تشرف عليها على أن يتم توفيرها في الأماكن المناسبة مجاناً ما أمكن ذلك، وإلزامها كذلك بتضمين مواقعها الإلكترونية الأنظمة واللوائح المتعلقة بالأنشطة التي تشرف عليها وتحديثها بشكل دوري، مع توفير أدوات بحث مناسبة.

٦) تشجيع القطاع الخاص ودعمه ليسهم في نشر الأنظمة واللوائح ، ومن المناسب أن تقوم هيئة الخبراء بالاشتراك مع المركز الوطني للوثائق ووزارة الثقافة والإعلام والجهات المعنية الأخرى ومجلس الغرف التجارية مع الجهات المعنية من القطاع الخاص بوضع تنظيم وآليات تضمن وتكفل تنفيذ ذلك بالشكل المناسب.

الفصل الثاني:
تطوير البيئة القضائية

تمهيد:

يعد الجهاز القضائي بجهاته المتعددة من أهم مكونات البيئة العدلية كونه المجسد للعدالة ، لذلك فإن تطوير البيئة القضائية وإصلاحها يأتي في أولويات سياسات الدول ، وخططها للتنمية ، فضلاً عن أنه يلقى عناية خاصة في برامج الهيئات الدولية المعنية بالقضاء واستقلاله ، ودوره في التنمية بصورة عامة.

وتبرز أهمية دراسة البيئة القضائية ، وضرورة تطويرها من خلال الارتباط الوثيق بين التنمية الاقتصادية والإصلاح والتطوير في البيئة القضائية . حيث إن تطوير البيئة القضائية يساعد على تنامي الاستثمارات.

وسنتطرق في هذا الفصل لبعض عناصر البيئة القضائية وأهمية تطويرها ، والواقع الحالي في المملكة ، والمعوقات والتوصيات لتلك العناصر ، وسيشمل ذلك : الجهاز القضائي ، والإجراءات القضائية ، والتنفيذ ، وتقنية المعلومات ، والتحكيم.

القسم الأول : الجهاز القضائي :

مقدمة :

يأخذ نظام القضاء السعودي بنظام القضاء المزدوج والمتمثل في القضاء العام "المحاكم" ، والقضاء الإداري "ديوان المظالم" وهو النظام المعمول به في كثير من الدول وبالذات العربية ، بحيث يتم النظر في تظلمات الأشخاص تجاه الدولة ومؤسساتها أمام القضاء الإداري "ديوان المظالم" ، ويبقى للقضاء العام الولاية العامة في القضايا الأخرى . وقد لجأ المنظم في المملكة لأسباب قد تكون مبررة في حينه إلى إحداث بعض اللجان ذات الاختصاص القضائي (لجان شبه قضائية) خارج إطار السلطة القضائية للفصل في بعض المنازعات في القضايا التي تحتاج إلى الإلزام فيها ببعض الأنظمة والقواعد غير المعمول بها في القضاء العادي ، و كانت تصل إلى أكثر من ثلاثين لجنة ، مثل: اللجنة المصرفية، واللجان العمالية ، ولجان الجمارك ونحوها.

الهيكلية القضائية في المملكة تم بحثها في الكثير من المنتديات والدراسات ، ولم تر الدراسة أن هناك فائدة كبيرة لسرد أنواع الجهات القضائية واللجان وارتباطاتها حيث تم ضم أغلبها للقضاء العام كما سنشير إليه لاحقا ، وستكتفي الدراسة بالإشارة إلى مجمل الهيكلية القضائية وارتباطاتها ، والتعريج على الأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ بشأن الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات ، والمرسوم الملكي رقم ٧٨/م وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ القاضي بالموافقة على نظامي القضاء وديوان المظالم ، وتقويم الوضع الحالي لهذه الجهات واللجان من جهة ارتباطاتها واستقلالها وكفاءتها ، وكيفية إدارة القضاء كما سيتم التطرق لبعض المجالات المرتبطة بالعملية القضائية مثل : المحاماة والتوثيق وإبراز مواضع الخلل فيها.

أولاً: الجهاز القضائي

١) هيكلة القضاء:

يمكن القول – إجمالا – أن جهاز القضاء الحالي في المملكة من حيث ارتباطاته ينقسم إلى ثلاثة أقسام :

أ- القضاء العام:

وهو صاحب الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات ما عدا المنازعات الإدارية . ويشرف على هذا القضاء في الجانب المالي و الإداري : "وزارة العدل" ، أما في جانبه القضائي فيخضع للسلطة القضائية ، والإدارات القضائية الممثلة للقضاء العام هي : المجلس الأعلى للقضاء ، ويتولى النظر في الجوانب الوظيفية للقضاة ، والمحكمة العليا وتتولى مراقبة مدى توافق الأحكام الصادرة من المحاكم الأقل درجة مع القواعد الفقهية والأنظمة المعمول بها في الجانبين الموضوعي والإجرائي ، ومحاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية – العامة والجزائية والتجارية والعمالية والأحوال الشخصية – وتنظر في كافة القضايا الخارجة عن اختصاص ديوان المظالم[1].

---

(١) انظر: "نظام القضاء" المواد ٦و١١و١٧، "نظام المرافعات الشرعية" المادتين ٢١و ٢٢، و"نظام الإجراءات الجزائية" المادتين ١٢٨ و ١٢٩.

ب- القضاء الإداري " قضاء المظالم " :

الجهة المعنية بالنظر في القضايا الإدارية: " ديوان المظالم "، ويختص بالنظر في الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية ودعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحُكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المُستقلة بسبب أعمالها ، والدعاوى المُقدَّمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحُكومة أو أحد الأشخاص المعنويين العامة طرفاً فيها ، والدعاوى التأديبية التي ترفع من هيئة الرقابة والتحقيق ، وطلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية(٢).

ج- اللجان ذات الاختصاص القضائي:

سبقت الإشارة إلى أن الدراسة ستقصر الحديث عن أهم هذه اللجان والتي أرجيء ضمها إلى القضاء العام في المرسوم الملكي المشار إليه ، وهي اللجان الجمركية التي أنشئت بموجب نظام الجمارك الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٤٢٥ وتاريخ١٣٧٢/٣/٥هـ ، وتنظر في جميع قضايا التهريب أو الشروع فيه ، وهناك لجان ابتدائية في عدد من مناطق المملكة ، وثلاث لجان استئنافية في المناطق الكبيرة ، ويتم تعيين اللجان وتسمية أعضائها بموجب قرار من وزير المالية . ولجنة تسوية المنازعات المصرفية وشكلت بموجب الأمر السامي رقم ٨/٧٢٩ وتاريخ ١٤٠٧/٧/١٠هـ وتختص بالنظر في المنازعات المصرفية بين البنوك وعملائها من اجل تسوية الخلافات وإيجاد الحلول المناسبة طبقا للاتفاقيات الموقعة بينهما ، ومقرها مؤسسة النقد العربي السعودي . ولجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية حيث نص "نظام السوق المالية" الصادر بالمرسوم الملكي رقم(م/٣٠) وتاريخ ١٤٢٤/٦/٢هـ على إنشاء لجنة للفصل في منازعات الأوراق المالية ، وتتكون من مستشارين قانونيين متخصصين يعينهم مجلس هيئة السوق المالية لفترة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، وتختص بالنظر في المنازعات التي تقع في نطاق نظام السوق المالية، واللوائح والقواعد والتعليمات الصادرة عن هيئة السوق المالية ، كما نص النظام على إنشاء لجنة للاستئناف يشكلها مجلس الوزراء للنظر في القرارات التي تصدرها لجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية.

٢) تقويم الوضع الحالي لهيكلة جهاز القضاء:

أ- الاستقلالية:

يمثل استقلال القضاء العنصر الأهم في العمليات الإصلاحية للأنظمة القضائية ، ويلقى عناية خاصة في الاتفاقيات والمعاهدات وخطط وبرامج المؤسسات والمنظمات الدولية ، وقد قررت المبادئ الأساسية للأمم المتحدة الخاصة باستقلال السلطة القضائية والمعتمدة بقراري الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٣٢/٤٠ في ٢٩ نوفمبر ١٩٨٥ م ، ورقم ١٤٦/٤٠ في ١٣ ديسمبر ١٩٨٥م أنه لكل فرد الحق في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة ، ولا يجوز إنشاء هيئات قضائية لا تطبق الإجراءات القانونية المقررة حسب الأصول الخاصة بالتدابير القضائية لتنتزع الولاية القضائية التي تتمتع بها المحاكم العادية أو الهيئات القضائية .

وأصبح هناك إجماع دولي اليوم على أنه لتحقيق التنمية الاقتصادية ، لابد من توفير قضاء مستقل . وفي هذا الإطار تحرك البنك الدولي بمبادرة بدأت عام ١٩٩٢م نحو تطوير وإصلاح الجهاز القضائي في الدول الأعضاء من خلال برنامج أطلق عليه "الأهداف التنموية للألفية الجديدة" ، وذلك إدراكاً منه بأن إصلاح الجهاز القضائي يترك آثارا حاسمة على عملية اتخاذ القرار الاقتصادي للأفراد والشركات ، وبالتبعية يؤدي إلى زيادة الاستثمار وخلق الثروات وتوزيع أكثر عدالة للموارد . وقد بلغت مساعدات البنك الدولي لأكثر من ٢٥ دولة أكثر من ٤٠٠ مليون دولار ، وتركز المشروعات الحالية للبنك الدولي على مسألة استقلال القضاء من خلال تطوير آليات التعيين والتمويل والإجراءات التنظيمية(٣).

وفيما يتعلق بالنظام القضائي في المملكة فلا بد من الإشارة إلى الاستقلال الحاصل في القضاء العام والقضاء الإداري فيما يتعلق بتعيين القضاة وإعفائهم وكل ما يتعلق بشؤونهم الوظيفية ، وإشراف السلطة القضائية المختصة عليهم وإلحاق الكثير من اللجان ذات الاختصاص القضائي الأخرى إلى القضاء العام . إلا أن هذا التوجه السليم مشوب بوضع غير صحيح في عدد من اللجان التي جرى إرجاء ضمها إلى السلطة القضائية وهي المشار إليها سابقا ، حيث يتم تعيين أعضائها من قبل السلطة التنفيذية – من مجلس الوزراء ، أو من الوزير المختص – وإضافة إلى ما في

---

(٢) د .عبد العزيز الزكري ، " أنظمة المظالم "، أبحاث مؤتمر القضاء والعدالة ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية ، ١٤٢٦هـ.

(٣) دكتور رضا عبد السلام ، القضاء من أجل التنمية الأبعاد الاقتصادية لاستقلال ونزاهة وكفاءة الجهاز القضائي، "دراسة مقارنة وتطبيقية على القضاء المصري" .

هذا الوضع من إخلال في تحقيق العدالة فإن الجانب الأكبر في تأثيره السلبي يرتبط بالجانب الاقتصادي حيث قد تتردد بعض رؤوس الأموال في الاستثمار في قطاعات تعلم أنها حال التنازع فيها ستلجأ إلى جهات لا تتمتع بالاستقلالية الكاملة ، والذي بدوره له انعكاسات سلبية على الاستثمار والتنمية الاقتصادية.

ب- الكفاءة والشفافية:

تقاس الكفاءة بمدى قدرة الجهات القضائية واللجان ذات الاختصاص القضائي على أداء أعمالها بالسرعة والجودة المطلوبة ، وعليه فإن من مواطن الخلل في الوضع الحالي ما يلي:

١ – فيما يتعلق بقضاة المحاكم وديوان المظالم وهم يشكلون النسبة العظمى من المعينين في القضاء فإنهم يختارون من كليات الشريعة الأمر الذي يكسبهم الكثير من الخبرة في الجوانب الموضوعية لأعمالهم إلا أن لديهم نقصا ملحوظا في بعض الجوانب المهمة المؤثرة في جودة الأحكام وسرعة الفصل فيها، وسنوضح ذلك في الفصل الثالث من الدراسة.

٢ – فيما يتعلق باللجان ذات الاختصاص القضائي فهي تفتقد للكفاءة المطلوبة وذلك لعدة اعتبارات ، و منها : عدم تفرغ أغلب أعضاء هذه اللجان بما يكفي للعمل في اللجان ، وعدم وضوح إجراءات عملها بما يكفي . كما أن مما يضعف كفاءة بعض هذه اللجان : ضعف الضمانات القضائية الممنوحة للخصوم في أحقيتهم بالطعن على القرارات والأحكام الصادرة منها أمام لجان استئناف أو تدقيق تراقب عمل اللجان الابتدائية . وقد أشار التقرير الأول للجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في الفصل السادس منه في سياق رصده للتجاوزات في هذه اللجان للمحاكمة العادلة إلى : "عدم احترام بعض اللجان شبه القضائية وتحديدا لجنة تسوية المنازعات المصرفية لمبدأ التقاضي على درجتين الذي هو ضمانة للمتقاضين، وذلك يمثل وضعا شاذاً نظراً إلى أن أغلب اللجان الأخرى شبه القضائية تراعي هذا المبدأ وهذه الضمانة"(٤).

٣ – تشترك الجهات واللجان ذات الاختصاص القضائي في ضعف الشفافية التي تعد مؤشرا مهما لقياس جودة وكفاءة أعمالها ، حيث لا توجد قوانين تحكم كل الجوانب الموضوعية لدى تلك الجهات واللجان ، كما أن هناك قصورا بينا في عدم قيام أغلبها بنشر سوابقها ومبادئها القضائية.

٤ – من مواطن الخلل في النظام القضائي من جهة الكفاءة والشفافية الضامنة لسرعة صدور الأحكام وجودتها : عدم كفاية ووضوح القواعد المنظمة للاختصاص في أنظمة الجهات واللجان ذات الاختصاص القضائي . ومع أن نظامي القضاء والمرافعات الشرعية بينا بعض هذه القواعد إلا أنها ناقصة و غير مفعلة بالدرجة الكافية ، حيث إن بعض القضايا قد تبقى سنة أو أكثر بين الجهات القضائية في مرحلة تحديد الاختصاص الولائي أو النوعي أو المكاني بسبب التدافع السلبي أو الإيجابي في نظرها . وقد أظهرت الدراسة المسحية أن ٥٢٪ من العينة يرون أن اختصاصات الجهات القضائية غير واضحة وغير محددة.

ج- التخصص:

مع ما تضمنه المرسوم الملكي المشار إليه من معالجة للتشتت الحاصل في النظام القضائي بإنشاء خمس محاكم متخصصة ، إلا أن هذه المعالجة لم تتضمن تخصيص محاكم أو دوائر لبعض القضايا مع كثرتها وأهمية التخصص فيها . ومن ذلك : القضايا العقارية بأنواعها المختلفة ، سواء ما يتعلق بإثبات الملكية " حجج الاستحكام" ، أو المنازعات في الملكية أو المساهمات العقارية أو إخلاء العقارات والمطالبة بأجرتها ، ونحوها مما هو مرتبط بالعقار.

---

(٤) انظر: موقع الجمعية على الانترنت http://www.nshrsa.org

ويبين الجدول التالي رقم (١/٢) حجم القضايا العقارية في المحكمة العامة بمحافظة جدة لعامي ١٤٢٦هـ و١٤٢٧هـ.

نوع القضية	عدد القضايا	نسبتها
أجرة عقار	٢٥٣٠	٪ ٦،٤٠٨
ملكية عقار	١٢٣٩	٪ ٣،١٣٨
تداخل صكوك	١١	٪ ٠،٠٢٨
إخلاء عقار لمستأجر غائب	٢٥٣	٪ ٠،٦٤١
إخلاء عقار لمستأجر حاضر	١٠٩١	٪ ٢،٧٦٣
مقاولات معمارية	٤٤٧	٪ ١،١٣٢
المجموع	**٥٥٧١**	**٪ ١٤،١١٠**

وتعتبر المحكمة العامة بجدة من المحاكم ذات الكثافة العالية ، ويمثل العمل فيها ونسبة القضايا مؤشرا لشريحة من المحاكم لها أهميتها وتأثيرها في العملية الاقتصادية . ويتضح من هذا الجدول أن القضايا العقارية تشكل ما نسبته ١٤٪ من حجم القضايا المنظورة في المحكمة ، وهي نسبة كبيرة إذا ما علمنا أن البيان يشمل كل أعمال المحكمة الحقوقية والجنائية والإنهائية" الإثباتات" . وبالمقارنة بأنواع من القضايا نجد أن عدد الدعاوى المتعلقة بالمطالبات المالية ٣١٤٣ قضية ونسبتها ٧،٩٦١٪ ، و عدد قضايا فسخ النكاح ١٨٦٢ ونسبتها ٤،٧١٦ ٪.

وقد أولت الكثير من الدول موضوع النزاعات العقارية أهمية خاصة ، فأنشأت لها محاكم أو دوائر متخصصة كما في تونس ، وسوريا ، بل إن بعضها أنشأ محاكم أو دوائر خاصة لمنازعات الإيجارات كما في مصر ، وأبو ظبي.

٣) أعداد القضاة وزيادة العجز:

وفقا للدراسة التي سبق أن قدمت إلى منتدى الرياض الاقتصادي بدورته الأولى لعام ٢٠٠٣م بعنوان : "البنية التشريعية والقضائية في المملكة العربية السعودية" فإن عدد القضاة كان (٩٥١) قاضيا شاملا قضاة وزارة العدل وديوان المظالم واللجان العمالية، وقد عالجت تلك الدراسة ما يتعلق بهذا الجانب وسلطت الضوء على ما يتعلق بجوانب النقص فيه ، ولهذا فلن تعيد هذه الدراسة الحديث حول ذات الموضوع – تفصيلا – اكتفاء بما ذكر، إلا أننا سنشير إلى بعض الجوانب التي استجدت بعد تلك الدراسة ولها ارتباط بموضوع الدراسة.

تضمنت الميزانيات التالية لسنة الدراسة المشار إليها زيادة في عدد القضاة في الجهات الأساسية حيث دعمت وزارة العدل بألف وظيفة قضائية تقريبا ، جاء ذلك في تصريح لوزير العدل بتاريخ ١٤٢٨/٢/٢٠هـ[٥] حيث ذكر أن الوزارة درست احتياجات المحاكم الحالية من القضاة مقارنة بحجم العمل وخلصت إلى تقدير حاجة المحاكم في المملكة إلى «٢٩٤١» وظيفة قضائية وتم رفع نتائج هذه الدراسة إلى المقام السامي، وعليه تم اعتماد «١٠٤٣» وظيفة قضائية في ميزانية الوزارة خلال السنوات الثلاث الأخيرة.

وللتعرف على مدى كفاية هذه الأعداد في تغطية الاحتياج في وزارة العدل و لاسيما بعد ضم القضاء التجاري والعمالي وقضاء اللجان ذات الاختصاص القضائي إلى السلطة القضائية ، وما تقرر من إنشاء محاكم للاستئناف في المناطق الرئيسية والمحكمة العليا في الرياض ، فلا بد أن نشير إلى الوضع الحالي ، وما تتوقعه الدراسة من خلال المعطيات المشار إليها ، حيث ستركز الدراسة على الاحتياج في وزارة العدل لكونها الجهة التي ستتحمل العبء الأكبر في الفصل في المنازعات ، وسيضم إليها الكثير من اختصاصات اللجان ذات الاختصاص القضائي بما فيها بعض اختصاصات الديوان.

---

(٥) انظر الرابط: http://www.okaz.com.sa/okaz/osf/20070310/Con2007031094113.htm

ووفقا لدراسة المنتدى المشار إليها وما صرح به وزير العدل فإن عدد الوظائف القضائية في وزارة العدل قرابة إلفي وظيفة قضائية . أما عدد القضاة المعينين فهم أقل بكثير حيث تذكر مصادر في وزارة العدل أن عدد القضاة قرابة ١٠٠٠ قاض فقط شاملا الملازمين القضائيين وقضاة التمييز والدرجات القضائية الأخرى.

ويبين الجدول التالي رقم (٢/٢) أعداد القضاة المتوقع تعيينهم في المحكمة العليا ومحاكم الاستئناف , واعتبارا لطبيعة هذه المحاكم , من الطبيعي أنهم سيكونون من القضاة الحاليين في وزارة العدل.

المحكمة	عدد المحاكم	عدد الدوائر	عدد القضاة	مجموع القضاة
العليا	١	٥	٥ للجنائي، ٣ لغيرها	١٧
الاستئناف	١٣	١٠ في ثلاث مدن الكبيرة و٥ في غيرها	٥ للجنائي، ٣ لغيرها	٢٧٢
المجموع				٢٨٩

كما يبين الجدول التالي رقم (٣/٢) عداد أعضاء الدوائر واللجان ذات الاختصاص القضائي التي سيتم ضمها إلى وزارة العدل.

الجهة	عدد الأعضاء
الدوائر التجارية والجزائية في الديوان	١٦٠
مكاتب الفصل في الأوراق التجارية	٧٧
اللجان العمالية	٣٤
المجموع	**٢٧١**

وبتحليل المعطيات السابقة يتضح ما يلي:

أ- ما ورد في دراسة المنتدى السابقة – وما سيرد في هذه الدراسة- من حيث تقييم عدد القضاة في المملكة إلى المتوسط العالمي هو عبارة عن مؤشر ، ولا يكفي في بيان الاحتياج الفعلي ، وإنما يبين أهمية القيام بدراسة دقيقة من قبل الجهة المختصة وفقا لمعطيات دقيقة.

ب- نظرا لطبيعة الأعمال المكلف بها القضاة في المملكة والتي تسند إليهم الكثير من الأعمال الإدارية خلافا لما هو معمول به في الكثير من الدول فلا يمكن اعتبار أن زيادة عدد القضاة إلى المعدل العالمي كافيا في المعالجة.

ج- استنادا لما سبق من الجدولين السابقين فإن عدد الوظائف القضائية التي يلزم إحداثها في ميزانية وزارة العدل ٥٦٠ وظيفية قضائية .

د- قدرت دراسة المنتدى السابقة المشار إليها أن هناك احتياجا لاستقطاب ٥٢٠٥ قضاة ، وسيكون الاحتياج في القضاء العام بالدرجة الأولى حيث لن يبقى خارج إطار القضاء العام إلا القضاء الإداري وبعض اللجان ذات الاختصاص القضائي.

هـ- من خلال ما سبق يظهر أن العجز في أعداد القضاة يزداد ، حيث يصل إلى ٥٧٦٥ قاضيا . وفي المقابل فليس هناك أعداد كافية في القضاء العام لتغطية ذلك ، حيث إن أعداد القضاة الذين على رأس العمل حوالي ١٠٠٠ قاض بما فيهم الملازمون القضائيون ، ومع أن هذا العدد يفوق العدد الوارد في الدراسة السابقة ، والذي قدر بـ٧٤٥ قاضيا إلا أنه يبقى أقل بكثير من المطلوب.

٤ - التفتيش القضائي، والمراقبة الفاعلة:

يعد التفتيش القضائي من المكونات الأساسية للنهوض بقطاع القضاء وتنظيم العدالة. ومن مهامه : العمل على حسن الأداء القضائي و توحيد مناهج العمل ، والإرشاد والتوجيه ، والمساهمة في التأهيل المستمر للقضاة من خلال رصد الخلل الفقهي والنظامي.

ومع هذه الأهمية للتفتيش نجد أن هناك قصورا واضحا في الجهات القضائية بالعناية به والعمل على تفعيله ، ويمكن الإشارة إلى مواطن الخلل في الوضع الحالي من خلال ما يلي:

أ- ما يتعلق بوزارة العدل ، ففي تشكيلها إدارة للتفتيش القضائي مرتبطة بوزير العدل ، وهناك لائحة صدرت مؤخرا تنظم عمل التفتيش إلا أن القضاة المكلفين بالتفتيش يتم ندبهم من المحاكم ، كما أن الجولات التفتيشية غير مجدولة ولا تفي بالاحتياج الفعلي المقنع لضبط العمل .

وقد عالج نظام القضاء الجديد في المادة (٥٥) هذا القصور وذلك بإنشاء إدارة للتفتيش القضائي في المجلس الأعلى للقضاء من رئيس ومساعد وعدد كاف من القضاة المتفرغين يختارهم المجلس من بين قضاة محاكم الاستئناف ومحاكم الدرجة الأولى .

ب- ما يتعلق بديوان المظالم فلا يوجد في هيكله الإداري إدارة متخصصة في التفتيش القضائي ، كما أنه بحسب مصادر في الديوان لا يوجد جولات تفتيشية على القضاة وقد يمضي على القاضي عدد من السنوات ولم يفتش عليه ، ويقتصر التفتيش - في الغالب - على القضاة المستحقين للترقيات.

وقد عالج نظام ديوان المظالم الجديد في المادة (١٧) هذا القصور وذلك بالنص على أن التفتيش على قضاة الديوان يكون وفق الإجراءات المنصوص عليها في نظام القضاء الجديد.

٥ - تنظيم القضاء وإدارة العدالة :

يمثل تنظيم القضاء وإدارة العدالة محورا أساسيا في العملية القضائية وعنصرا مؤثرا في حسن الأداء وجودة المخرجات النهائية للعملية ، حيث إن عناصره تشكل الإطار العام للبيئة القضائية والوعاء لمفرداتها وفقاً لما يلي:

أ- إشغال القضاة بأعمال غير قضائية:

باستعراض بعض الأعمال الإدارية التي يقوم بها القضاة في الجهات القضائية ومحاولة التعرف على نسبة ما تشغله هذه الأعمال اتضح أنها نسبة كبيرة جدا استنادا إلى عدم تعلقها بالعمل القضائي وإمكانية أن يقوم بها غيرهم ، وأن يتفرغ القضاة للأعمال القضائية وبذلك يزيد إنتاجهم وكفاءتهم ويقل مقدار العجز في عددهم.

وباستعراض الأنظمة المتعلقة بتنظيم الجوانب الإدارية في المحاكم نجد أن نظام تركيز مسئوليات القضاء الشرعي الصادر في عام ١٣٧٢هـ أسند الكثير من الأعمال الإدارية للقاضي ، ومن ذلك:

- أنه المرجع لجميع المعاملات والقضايا الواردة إلى المحكمة والصادرة منها.
- أنه المسئول عن جميع موظفي المحكمة ولا يصدر أي أمر من أحد منهم إلا بعد اطلاعه وأمره.
- مراقبة أعمال جميع الموظفين المذكورين وهو المسئول عن تطبيق التعليمات والنظم المبلغة للمحكمة.
- الختم في السجل على كافة المعاملات التي تسجل في سجل المحكمة سواء كانت صادرة تحت توقيعه أو توقيع أحد نواب المحكمة.
- التصديق على كافة الصكوك الصادرة من نواب المحكمة بختمه وختم المحكمة بعبارة تفيد أن الختم الذي على الصك هو ختم نائب المحكمة.
- الختم على جميع الصور المخرجة من السجل بختمه وختم المحكمة الرسمي.
- التوقيع على جميع التحريرات والمذكرات الصادرة من المحكمة والإجابة عن جميع الاستفسارات الواردة إلى المحكمة والتوقيع على مسودات الكتابات التي تصدر منها.
- إحالة جميع المعاملات الرسمية الواردة إلى المحكمة والدعاوى إلى رئيس الكتاب ليجري إحالتها إلى جهاتها المختصة وإتمام معاملاتها.
- إحالة الصكوك إلى المسجل عن طريق رئيس الكتاب لتسجيلها.
- الأمر على المسجل بالشرح على هوامش السجلات والصكوك بما تقتضيه المعاملات الصادرة لديه.
- حفظ الختم الرسمي العائد للمحكمة الشرعية الذي يختم به في الصكوك بجانب ختم القاضي ويختم به في السجلات وغيرها.
- التوقيع على العبارات التي تحرر في أول السجلات وآخرها بعدد صفحاتها ووثائقها بعد التحقق من ذلك.
- الختم بختم المحكمة على صفحات سجلاتها وضبطها فوق رقم الصفحات.
- الختم على جميع الهوامش التي تقع في السجل[٦] .

---

(٦) انظر: المواد من ٥٢إلى٧٧ من نظام تركيز مسئوليات القضاء الشرعي.

كما ورد في نظام القضاء الجديد المادة (٢٣) "... ويعمل موظفو كل محكمة وكتابة عدل تحت رقابة رئيسهم الإداري. ويخضع الجميع لرقابة رئيس المحكمة أو رئيس كتابة العدل بحسب الأحوال"

وفي نظام المرافعات الشرعية الصادر في عام ١٤٢١هـ تأكيد لهذا التوجه حيث ورد في المادة السابعة تكليف القاضي بتولي تحرير المحضر في حال لم يكن هناك كاتب.

ووفقا لما سبق فيمكن تقدير أن القضاة في المحاكم يقومون بما نسبته ٤٠ ٪ إلى ٥٠ ٪ من مجموع الأعمال الإدارية في المحكمة ، والتي يمكن أن يقوم بها غيرهم . وهذا يعني أن وقتا طويلا يصرف لغير الأعمال القضائية المباشرة مما يؤثر سلبا على السرعة في الانجاز والجودة في العمل ، ويحتم إيجاد وظيفة يكون صاحبها المسئول الأول عن الأعمال الإدارية والمعني بإدارة مكتب القاضي ، وتفريغ القاضي للأعمال القضائية فقط ، ويتأكد هذا بما انتهت إليه الدراسة المسحية من أن ٨٠٪ من عينة الدراسة ترى أن ممارسة القاضي لأعمال إدارية تعيق عمله الأساس.

وقد لا تكون الدوائر القضائية في ديوان المظالم تعاني من هذه الإشكالية بالحجم الذي تعاني منه المحاكم بسبب تأثرها ببعض الإجراءات التي تحصر عمل القضاة بالعملية القضائية فقط ، وتسند الأعمال الإدارية لغيرهم كأمين السر أو سكرتير الدائرة أو مقررها.

والحديث عن موضوع إشغال القضاة في أعمال غير قضائية يأتي في سياق الحديث عن ما يسمى بـ"المركزية القضائية" . حيث تفرض بعض الأنظمة مركزيةً في العمل القضائي تجعل القاضي محورا لكل الأعمال القضائية وما يرتبط بها وهو توجه المنظم في المملكة ، وقد يكون من أسباب ذلك التخوف من التجاوزات والإسراف في الاحتياط في الضمانات . وقد أخذت بعض النظم القضائية بتوجهات متطورة جدا بهذا الخصوص أدت في بعض الأحيان إلى إسناد بعض الأعمال القضائية إلى غير القضاة وفقا لأنظمة وإجراءات محددة . ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلا كان القضاة يقومون بمهام مناصبهم من دون عون إلا ما يتعلق بالجوانب الإدارية الخالصة فهم يستعينون بموظفين إداريين لهذا الخصوص . وفي مطلع الستينات الميلادية وجد ما يسمى بـ: "الموظف القانوني" وهو أول أنواع المعاونين المهنيين الذين خرجوا في ساحة القضاء الأمريكي . ويقومون بإعداد البحوث القانونية ، والمذكرات الخاصة بالدعوى فيلخصون الوقائع والمسائل ويقدمون تحليلاتهم ويحررون مسودات الحيثيات ، وبعضهم قد يكون له دور في اللقاءات التي تسبق المحاكمة وفي التحقيقات.

كما أن هناك وظيفة " المشرف القضائي" في المحاكم الأمريكية ، والذي يقوم بدور أكبر من دور المعاونين حيث يسند إليه في بعض القضايا المدنية إجراء الحسابات ومناقشة الشهود في حال كان هناك حاجة لسماع العديد من الشهود . ويذهب النظام القضائي الأمريكي إلى أكثر من هذا حيث يوجد في نظامه وظيفة باسم " المفوض القضائي الفيدرالي " وهي وظيفة قضائية تشغل ببعض القضاة على أساس مؤقت ، ويقومون بإجراء التحقيقات وسماع البينات وفحص المستندات في بعض القضايا التي تحتاج إلى الكثير من الوقت ، ويقدمون توصياتهم إلى القضاة الفدراليين والذين يأخذون بتوصياتهم بدرجة كبيرة[٧].

ب- إسناد التوثيقات إلى القضاة:

استنادا إلى الكتاب الإحصائي لوزارة العدل لعام ١٤٢٦هـ نجد أن عدد القضايا المنظورة في المحاكم على النحو التالي:

نوع القضية	عدد القضايا	النسبة
الحقوقية	٢٤٣٢٨٤	٪ ٣٤
الجنائية	١١٥٧٦٨	٪ ١٦
الإنهائية	٣٥٦٨٣٣	٪ ٥٠
المجموع	**٧١٥٨٨٥**	**٪ ١٠٠**

(٧) راجع : د.دانيال جون ميدور ، المحاكم الأمريكية، ١٩٩٩م.

ومن خلال هذه الأرقام يتضح أن الإثباتات في المحاكم ، أو ما يعبر عنه بـ "الإنهاءات" تمثل رقما كبيرا يعادل القضايا الحقوقية والجنائية . ومع أن هذه الإنهاءات لا تأخذ وقتا ولا جهدا يماثل ما يصرف للقضايا الحقوقية أو الجنائية إلا أنها تستقطع وقتا ليس بالقليل من أوقات العمل الرسمي ، والسبب في ذلك ما يلي:

١ – أن بعضها يتطلب إجراءات طويلة ، مثل طلبات حجج الاستحكام وطلبات الإذن ببيع عقار القصر أو الأوقاف.

٢ – أن بعضها يلزم رفعه إلى محكمة التمييز لتدقيقه ، مثل الحجج حال المعارضة ، وبيع عقارات القاصرين والأوقاف.

٣ – أن أنواع هذه الإثباتات يفوق الثلاثين نوعا.

٤ – أن جميع هذه الإثباتات تتطلب إحضار شاهدين على الطلب ، وأكثرها يتطلب إحضار معدلين للشاهدين[٨].

ج- عدم تفرغ أعضاء اللجان ذات الاختصاص القضائي :

فيما يتعلق باللجان ذات الاختصاص القضائي نجد أن أغلب أعضائها غير متفرغين للعمل فيها وإنما يختارون من المستشارين القانونيين أو الشرعيين في الدوائر الحكومية ، أو من غير الموظفين سواء كانوا محامين أو غيرهم . ولا يخفى أن هذا الوضع لا يخدم العملية القضائية حيث إن العمل القضائي يحتاج إلى الكثير من التفرغ وحصر الجهد في طبيعة العمل القضائي ، ولا يتحقق ذلك في ظل انشغال أعضاء هذه اللجان بأعمالهم.

د- مكان العملية القضائية:

لمكان العملية القضائية وتهيئته أثر واضح سلبا أو إيجابا في العملية القضائية ولهذا فإن الفقهاء قد نصوا في كتبهم على ضرورة توفير المكان المناسب للقاضي للقيام بمهمته خير قيام بعيدا عن الضوضاء وما يشغل باله وتفكيره.

وبالنظر في الجهات القضائية بصورة عامة نجد أن الغالب هو أن المكان المخصص للعمل القضائي غير مناسب بالدرجة الكافية . وليس المقصود بحث ما يتعلق بتوفير البنايات والأثاث المناسب ، وإنما المراد أنه لا يوجد تفريق بين مكتب القاضي الذي يدرس فيه القضايا ، وبين المكان الذي تحصل فيه المرافعة ، وهو من الأوضاع التي تخل بعمل القضاء ، وتمنع من صفاء ذهن القاضي ، والذي يعد حسب الأحكام الفقهية والقواعد القضائية شرطا لصحة النظر القضائي[٩] استنادا إلى قول النبي صلى الله عليه وسلم : "لا يقضي القاضي وهو غضبان" أخرجه الترمذي، وقاس عليها العلماء كل ما يؤدي إلى تشويش الذهن.

ويتطلب الأمر إعادة النظر في ذلك والسعي إلى تحديد مكاتب محددة لنظر القضايا يكون لها طابعها الخاص وهيبتها للخصوم ، تختلف عن المكاتب الخاصة بالقضاة.

٦ - دور خطط التنمية في دعم القطاع القضائي:

وضعت خطة التنمية الثامنة[١٠] مجموعة من الأهداف تتعلق بالخدمات القضائية خلال المرحلة المقبلة ، وهي:

توفير الخدمات القضائية وتطوير إجراءاتها ، تيسير سبل التقاضي وسرعة الفصل في المنازعات ، تنمية الكوادر البشرية ورفع كفاءتها وتحسين أدائها.

ويعتمد تحقيق الأهداف الرئيسة لهذا القطاع في خطة التنمية الثامنة على السياسات التالية:

أ- زيادة عدد المحاكم الشرعية والمتخصصة.

ب- زيادة عدد دوائر كتابات العدل.

ج- تيسير الإجراءات بما يساعد على سرعة البت والإنجاز في المنازعات والمعاملات القضائية.

---

(٨)د. ناصر بن إبراهيم المحيميد، الإنهاءات الثبوتية بالمحاكم الشرعية في المملكة العربية السعودية ، مكتبة أبها الحديثة ، ١٤٢٧هـ، و : وزارة العدل ، دليل النماذج ،١٤٢١هـ.

(٩) وأشار وزير العدل إلى ذلك كما في .com.sa/okaz/osf/20070310/Con20070310941 13.htm

(١٠) انظر: خطة التنمية الثامنة الصادرة عن وزارة التخطيط صـ ٧١٥.

د- استخدام وسائل التقنية الحديثة لحفظ الوثائق والمستندات وتسهيل الأعمال الإدارية والفنية في جميع قطاعات وزارة العدل وفروعها.
هـ- الاستمرار في إنشاء مبانٍ للدوائر والمحاكم .
و- زيادة أعداد القضاة وكتاب العدل والضبط والمسجلين لمقابلة الطلب المتزايد على الخدمات القضائية.
ز- توسيع مجالات التدريب.

وقد حددت الخطة عددا من الأهداف تتضمن افتتاح (٧٥) محكمة متخصصة (ضمان وأنكحة، تجارية، مرورية، عمالية، أحداث)، و(٧٥) محكمة عامة خلال سنوات الخطة ، افتتاح (٢٥) كتابة عدل ، استكمال مشروع إدخال الحاسب الآلي في أعمال المحاكم وكتابات العدل ، إنشاء (١٣) مبنىً جديداً للدوائر الشرعية.

وتقدر المتطلبات المالية لقطاع الخدمات القضائية خلال خطة التنمية الثامنة بنحو (٦٧٨٩,٥) مليون ريال مخصصة لتمويل برامج الإدارة والتشغيل، والصيانة، وتنمية الكوادر البشرية، وتطوير المرافق.

ومع ما اشتملت عليه الخطة من دعم للقطاع القضائي إلا أن هناك عددا من الملحوظات على تفاصيلها ، ومن أهمها :
١ - مع أن الخطة أشارت في مواضع منها إلى ما يتعلق بديوان المظالم إلا أنها لم تتعرض لديوان المظالم واللجان ذات الاختصاص القضائي فيما يتعلق بالخطط والسياسات والأهداف ، حيث يظهر من قراءة تفاصيل الخطة أنها تنصرف إلى وزارة العدل.
٢ - أنها لم تدرج كل ما يتعلق بالترتيبات القضائية الجديدة حيث لم يرد ذكر للمحكمة العليا والاستئناف.
٣ - يظهر من الخطة أن المبلغ المخصص لوزارة العدل هو ٦٧٨٩،٥ مليون ريال ، أي بمتوسط ١٣٥٧،٩مليون ريال سنويا ، وبالمقارنة مع ميزانية وزارة العدل المعلنة لهذه السنة نجد أنها مقاربة لهذا الرقم ، مما يعني أن الميزانية المرصودة ستغطي الاحتياج الحالي ، أما الاحتياج حال جرى العمل بالترتيبات القضائية الجديدة فلا يمكن تغطيته بهذه الميزانية ، كون الأمر يستدعي إحداث محاكم جديدة لا تقل عن ١٤محكمة ، محكمة عليا واحدة ، و١٣ محكمة استئناف بعدد المناطق ، وهذه المحاكم ستحتاج إلى وظائف قضائية جديدة في الغالب ، ووظائف إدارية ، ومتطلبات التشغيل والصيانة والتأثيث وغيرها.
ويتضح أن الأهداف والسياسات والتقديرات المذكورة في خطة التنمية الثامنة قاصرة جدا عن تحقيق المراد كما أنها لم ترصد الواقع جيدا لتحديد الاحتياج الفعلي.

ولابد من الإشارة هنا إلى البيان الملكي الذي صدر متزامنا مع صدور المرسوم الملكي المتعلق بتطوير مرفق القضاء حيث قضى بأنه لتحقيق كل ما يتطلبه تطبيق النظامين – القضاء وديوان المظالم- من تهيئة الكوادر وتوفير الوظائف والتجهيزات ومباني المحاكم والمتطلبات اللازمة لتحقيق الأهداف والغايات من إصدار هذين النظامين والذين يؤمل بمشيئة الله منهما أن يسهما في إحداث نقلة نوعية واعدة في أداء مرفق القضاء للمهام والمسئوليات المنوطة به فقد أصدر الملك أمره بالموافقة على محضر لجنة الأنظمة الأساسية بالديوان الملكي رقم ٢٨/٤وتاريخ ١٤٢٨/٢/٦هـ التي رأت فيه أن تتم هذه النقلة التطويرية الشاملة في إطار مشروع متكامل يطلق عليه اسم (مشروع الملك عبدالله بن عبدالعزيز لتطوير مرفق القضاء) وقد خصص له ميزانية خاصة تبلغ سبعة آلاف مليون ريال.

ثانيا : المحاماة ودورها في تطوير البيئة العدلية :

يعد المحامي من أهم أعوان القضاة ، ويشترط فيه ذات الاشتراطات المطلوبة في القاضي ، ويعد عنصرا فاعلا ومؤثرا في العملية القضائية سلبا أو إيجابا ، ومع ذلك لم تكن مهنة المحاماة منظمة تنظيما كافيا في المملكة ، حيث كان هناك تراخيص باسم : " الوكالات " تصدر من المحاكم ، وكانت محكومة بعدد من المواد غير الكافية في تنظيم الأعمال الإدارية . كما كانت هناك تراخيص لممارسة الاستشارات القانونية تصدر عن وزارة التجارة تخول صاحبها تقديم الاستشارات القانونية . وأخيرا صدر نظام المحاماة بالمرسوم الملكي رقم م/٣٨ وتاريخ ١٤٢٢/٧/٢٨هـ ، و قد نظم المهنة بدرجة كبيرة واشتمل على أحكام كثيرة تنظم كيفية إصدار تراخيص ممارسة المهنة وشروط ذلك وتشكيل لجنة لقيد المحامين ، ولجنة

لمحاكمة المحامين ، وواجبات المحامين وحقوقهم ، كما نظم من يحق لهم الترافع أمام المحاكم وغيرها من القواعد والأحكام . وأنشأت وزارة العدل إدارة عامة لتطبيق أحكام النظام.

تقويم الوضع الحالي لمهنة المحاماة:

١ - لا يوجد للمحامين هيئة فاعلة تعنى بشؤونهم وتؤدي دورها في الارتقاء بالبيئة العدلية ، والمشاركة في تطوير المهنة والمحافظة عليها ، ونشير إلى أن هناك عددا من اللجان التي تضم المحامين في عدد من الغرف التجارية، كما أن هناك جمعية وطنية للمحامين تحت مظلة مجلس الغرف التجارية ، إلا أنه ليس لها الدور الفاعل المطلوب.

وقد اتجهت الكثير من الدول إلى الترخيص لنقابات وهيئات تجمع المحامين وتنظم هذه المهنة ولسنا بحاجة إلى تعداد هذه النقابات ، إلا أننا نشير إلى تواريخ إنشائها لبيان التأخر الحاصل في الوضع الحالي في المملكة ، ففي مصر أنشئت النقابة عام ١٩١٢م ، وفي سوريا عام ١٩٣٠م ، وفي لبنان عام ١٩١٩م ، وأما في الدول الأوربية فهي أقدم بكثير ففي فرنسا مثلا أنشئت النقابة عام ١٨١٢م ، وفي أمريكا عام ١٨٧٨م.

وتسعى نقابات المحامين إلى تحقيق عدد من الأهداف ومنها:

أ- الدفاع عن مصالح النقابة والمحامين والمحافظة على فعالية المهنة وضمان حرية المحامي في أداء رسالته.

ب- تنظيم جهود أعضاء النقابة لتطوير الفكر القانوني في خدمة الحق والعدل والتقدم والمساهمة في تطوير التشريع ابتغاء تيسير العدالة بغير موانع مادية أو تعقيدات إدارية.

ج- تنشيط البحوث القانونية وتشجيع القائمين بها ورفع المستوى العلمي لأعضاء النقابة.

د- تقديم الخدمات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للأعضاء.

هـ- توفير العمل المهني للأعضاء وتنظيم التعاون في ممارسة المهنة وتقديم المعونة القضائية لغير القادرين من المواطنين.

٢ - من أكبر العيوب المتعلقة بمهنة المحاماة قيام غير المحامين بانتحال صفة المحامين ولا يخفى ما يكتنف ذلك من آثار سلبية على المهنة ومن ثم على البيئة القضائية عامة ، حيث إن أغلب هؤلاء من غير المؤهلين لهذه المهنة ، ومن غير الملتزمين بواجباتها وآدابها.

٣ - نظمت المادة (١٨) من نظام المحاماة أشخاص من يحق لهم الترافع أمام الجهات القضائية ، وقد أحسنت في النص على اعتبار أن الأصل هو للمحامين إلا أنها استثنت عددا من الأشخاص ممن يحق لهم الترافع . ولا ترى الدراسة تحفظا على مبدأ الاستثناء أو الأشخاص المستثنين إلا فيما يتعلق بالوكيل الوارد في الفقرة (أ) من المادة، ومع أن المادة قيدت ترافعه بثلاث قضايا فقط ، وقد يكون مقبولا في بعض القرى والمحافظات الصغيرة حيث لا يكون تواجد المحامين كافيا ويشق على الناس الذهاب إليهم في المناطق الرئيسية إلا أن الأمر غير مقبول في المدن الكبيرة وبالذات للشركات والمؤسسات الكبيرة ، حيث يلاحظ أن الكثير من هذه الشركات تستعين بأشخاص ليس لديهم الخبرة الكافية في مجال المحاماة في الترافع أمام المحاكم وفي صياغة العقود.

ثالثا: التوثيق والاستثمار:

تختص كتابات العدل بنوعيها الأولى والثانية بأعمال التوثيق بما في ذلك توثيق عقود الشركات بأنواعها ، والبيوع والإيجارات والرهون وإثبات الوكالات والتنازلات ونحوها . وقد حدد نظام القضاء الاشتراطات المطلوبة في الموثقين - كتاب العدل - وهي ذات الاشتراطات المطلوبة في القضاة ، كما أسند للتفتيش القضائي مهمة التفتيش على أعمالهم كما أن النظام جعل للصكوك الصادرة منهم الحجية بحيث لا يجوز الطعن فيها وهو يعكس درجة الاهتمام بهذه الوظيفة.

ووفقا للكتاب الإحصائي لوزارة العدل لعام ١٤٢٦هـ فإن عدد كتابات العدل في المملكة ١٢٧ كتابة عدل، يعمل فيها ٣٣٣ كاتب عدل، كما أن إحصائية الأعمال تظهر ما يلي:

نوع الإجراء	العدد
وكالات	١١٩٢٩١٦
مبايعات	٢٥٠٩٣٧
إقرارات	١٥٧٣١٢
كفالات	٣١٦١٣
رهون	٢١٥٤٦
المجموع	**١٦٥٤٣٢٤**

ومن الجوانب الإيجابية في هذا القطاع المهم : سرعة إنجاز الأعمال فيه ، حيث تحتل المملكة المرتبة الرابعة عالميا من حيث سهولة تسجيل الممتلكات حسب إحصائية البنك الدولي عن عام ٢٠٠٦[١١]. وقد شملت دراسة البنك ١٧٥ دولة من أجل إصدار مؤشر سنوي يقيم سهولة ممارسة الأنشطة التجارية من خلال عشرة مواضيع من بينها تسجيل الممتلكات . وورد في التقرير أن تسجيل الملكية في المملكة يستغرق أربعة أيام .

ويمكن الإشارة إلى مواطن الخلل فيما يتعلق بالجوانب التوثيقية من خلال ما يلي:

١ – مع أن نظام القضاء في المادة (٧٤) نص على أن من أعمال كتاب العدل توثيق العقود ، إلا أن الملاحظ من خلال الإحصائيات التي سبقت الإشارة إليها أن كتابات العدل يقتصر عملها على تقييد الحقوق الناتجة عن التصرفات ، ولا تقوم بتوثيق عقود البيوع الحالة والآجلة ، وعقود التقسيط أو الإيجارات وغيرها ، إلا في صور قليلة جدا ، وقد تسبب هذا القصور في تعريض العقود للطعن والإبطال إما لوجود عيوب جوهرية فيها أو بسبب الاختلاف الفقهي أو النظامي في الشروط والأحكام المضمنة فيها . ولا شك أن حالة عدم الاستقرار هذه أورثت الكثير من المنازعات والتي قد تطول كثيرا ، الأمر الذي انعكس سلبا على البيئة الاستثمارية.

٢ – يظهر من الإحصائية ضخامة الأعمال التي تقوم به كتابات العدل ، ومع خطورة هذه الأعمال وأهميتها ، إلا أن الأمر يتطلب تخصيص بعض هذه الأعمال ، وإسنادها إلى موثقين مرخص لهم ، على أن يكون هناك نظام للتوثيق يحدد أحكام هذه المهنة وحقوق وواجبات القائمين بها.

٣ – مع الجهود التي تبذلها وزارة العدل في إدخال أدوات التقنية في أعمال كتابات العدل إلا أنه لم يتم تعميم هذه التقنية على جميع هذه الإدارات ، كما أنها لم تشمل جميع الأعمال الإدارية داخل الإدارة الواحدة وبينها وبين المركز الرئيسي والإدارات الأخرى سواء كانت كتابات عدل أو محاكم أو فروع وزارة الشؤون البلدية والقروية ، وذلك لاختصار الوقت المطلوب في استفسارات سهلة يمكن الإفادة عنها من خلال شبكات ومنظومات تقنية بين هذه الدوائر . وقد أثبتت هذه الشبكات والمنظومات كفاءتها وجودتها في الكثير من الأعمال المماثلة لأعمال التوثيق في الخطورة كما في أعمال البنوك مثلا.

٤ – تختص كتابات العدل بالإضافة إلى المحاكم في حفظ الثروة العقارية من خلال السجلات المحفوظة فيها ، ومع خطورة هذه السجلات وما تشتمل عليه من حقوق ، إلا أنه لم يتم الاستفادة منها بالدرجة الكافية ، حيث إن طريقة حفظها لا زالت يدويا ولم تحفظ الكترونيا ، مما منع استرجاع المعلومات بسهولة . وهو الأمر الذي أضعف توظيف هذه السجلات العقارية في السوق الاستثمارية بطريقة تسمح ببيان عناصر الملاءة والائتمان للمتعاملين في السوق ، وتمنع المستغلين لهذا القصور في عدم القدرة على الكشف عن ممتلكاتهم.

٥ – تعتبر التوثيقات العقارية من أهم الأعمال التي تقوم بها كتابات العدل ، وذلك لأهمية العقار ومحوريته في الكثير من الأوعية الاستثمارية . وإضافة للقصور الحاصل في حفظ الثروة العقارية وتوظيفها في الجوانب الاقتصادية ، فإن هناك قصورا أيضا في توفير المؤشرات العقارية . وفيما

(١١) انظر : موقع البنك الدولي على النت http://web.worldbank.org

عدا المؤشر الذي تصدره الوزارة أسبوعيا والذي يشتمل على الصفقات وقيمتها والمساحة الإجمالية لها في مدينتي الرياض و الدمام فإنه لا يوجد إي مؤشرات أخرى . ومن المعلوم أن المؤشرات والإحصائيات وغيرها من أدوات رسم السياسات والبرامج والخطط المستقبلية لها دورها وأثرها على السوق والمتعاملين فيه.

٦ – عدم وجود قانون ملزم ينظم الجوانب الموضوعية لأعمال كتاب العدل مثل : تحديد الشروط الصحيحة والباطلة ، واشتراطات الوكالة ، وأحكام الرهن وغيرها من المسائل . وقد أدى هذا الخلل إلى التفاوت في الإجراءات بين كتاب العدل ، وامتناع بعضهم من القيام بتوثيق بعض التصرفات بحجة عدم شرعيتها ، وليس هناك مرجعية نظامية فاعلة تسمح بالاعتراض على أعمالهم.

رابعاً : المعوقات:

١ – تأخر الجهات المعنية في العمل على تعديل الأنظمة الإجرائية ، حيث صدرت الترتيبات القضائية بتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ وحددت مدة سنتين لتعديل الأنظمة وتنتهي هذه المدة بتاريخ ١٤٢٨/٢/٢٣هـ إلا أنها حتى هذا التاريخ لم تصدر ، مما يعني إطالة أمد الإصلاح المرتقب وتضرر الجوانب المرتبطة بالإصلاح سلبا من هذا التأخر .

٢ – مع الدعم الحاصل في الوظائف القضائية إلا أنه لا يزال هناك قلة في أعدادهم و ضعف في تغطية الاحتياج ، وبالذات مع التوجه الأخير المتعلق بضم الدوائر واللجان ذات الاختصاص القضائي لوزارة العدل ، وإنشاء محكمة عليا ومحاكم للاستئناف في وزارة العدل وديوان المظالم . وتظهر خطورة الوضع في أن هناك اختصاصات جديدة تحتاج إلى الكثير من التفرغ والتخصص من جهة ، وإلى ما سيصاحب فترة الضم من إشكالات تتعلق بالتأخر ونقل الوثائق والسجلات والمعاملات .

٣ – عدم تفعيل جهاز التفتيش القضائي في الجهات القضائية أو ما يقوم مقامه ، ويعد هذا من اكبر العوائق في تطوير البيئة القضائية ، حيث يسمح باستمرار الأخطاء والتجاوزات التي تقع من العاملين في السلك القضائي سواء كان ذلك عن حسن نية أو سوئها . وفيما يتعلق بالتحقق من الشكاوى المثارة ضد القضاة في أعمالهم فمع التأكيد على حصانة القضاة واستقلالهم فإن عدم التعامل مع هذه الشكاوى بحيادية وفاعلية ينتج عنه إما ضياع الحق أو ضعف الثقة بالقضاء أو السعي إلى إدخال جهات لا يجوز لها أن تتدخل فيه.

٤ – تبين من خلال الدراسة أن هناك هدرا في وقت العملية القضائية أدى إلى نقص في الوقت المخصص للنظر القضائي بنسبة ليست قليلة ، وذلك بسبب تولي القضاة لأعمال توثيقية ، أو أعمال إدارية يمكن أن يقوم بها غيرهم ، وفي حال تم تخصيص هذا الوقت للأعمال القضائية الأساسية فسيعود ذلك بالإيجاب على حسن الأداء وسرعته.

٥ – عدم كفاية القواعد المنظمة لأحكام الاختصاص القضائي.

٦ – القصور في الأخذ بالتخصص في النظر القضائي ففي حين جرى الأخذ بالتخصص في النظام القضائي الجديد إلا أنه ما زال هناك من القضايا ما يلزم تخصصه بدوائر معينة كالقضايا العقارية.

خامسا : التوصيات

١ – العمل على تنفيذ ما تبقى من الترتيبات التنظيمية للجهاز القضائي على أرض الواقع بأسرع وقت وبكفاءة لتحقيق أهدافه ، وأن يكون ضم اللجان والدوائر القضائية إلى السلطة القضائية بصفة تدريجية ، وبالتنسيق مع الجهات المختصة في هذا الجانب وفقا لخطة زمنية معينة.

٢ – إنشاء محكمة دستورية (المحكمة الأساسية اشتقاقا من النظام الأساسي للحكم) تختص بما تختص به مثيلاتها في القوانين المقارنة ويمكن مرحليا إسناد اختصاصاتها للجنة متخصصة في المحكمة الإدارية العليا التابعة لديوان المظالم.

٣ – الإسراع في إلحاق اللجان ذات الاختصاص القضائي إلى السلطة القضائية ، وفقا لبرنامج يكفل تأهيل القضاة على أعمال هذه اللجان ويضمن العمل بالمبادئ القضائية المستقرة بما لا يتعارض مع النظام العام للدولة.

٤ – إنشاء محاكم متخصصة للنظر في القضايا العقارية في المدن ذات الكثافة السكانية العالية مثل الرياض ومكة وجدة ، ودوائر عقارية في المدن الأقل كثافة. تنظر في كل ما يتعلق بالعقار من نزاعات أو طلبات مثل : حجج الاستحكام ، وتعارض الملكيات والمساهمات العقارية ونحوها.

٥ – تضمين الأنظمة القضائية المعنية بقواعد كافية ، واليات واضحة للفصل السريع في التدافع في الاختصاص.

٦ – زيادة الدعم لوزارة العدل في الوظائف القضائية لتغطية الاحتياج المطلوب وفقا لدراسة متخصصة تقوم بها الوزارة مع الجهات ذات العلاقة

تراعي ما استجد في الترتيبات الجديدة.

٧ - توسيع دائرة الجهات التي يتم الترشيح من قبلها للقضاء بما لا يتعارض مع نظام القضاء وبما يكفل تحقيق أعلى ما يمكن من الاشتراطات في المرشحين. كما لابد من الاستفادة مما ورد في نظام القضاء (المواد من ٣٦ إلى ٤١) من جواز أن يكون المرشح ممن درس الفقه وأصوله في كليات الشريعة.

٨ - تفعيل دور التفتيش القضائي في الجهات القضائية كافة بما يكفل التحقق من التزام القضاة بأعمالهم واتباعهم للأنظمة ، والتحقق من الشكاوى المثارة ضدهم . ويكون ذلك بجولات قضائية يصدر بتحديدها قرار من مجلس القضاء الأعلى بالنسبة للمحاكم ومجلس الشؤون الإدارية بالنسبة لديوان المظالم.

٩ - العمل على تفريغ القضاة للعمل الحقيقي المرتبط بهم ، ومنعهم من تولي الأعمال التي لا تدخل في صميم العمل القضائي ، وذلك من خلال ما يلي:

أ - نقل الإثباتات "الإنهاءات" التي لا تمثل عملا قضائيا من المحاكم إلى كتابات العدل . ويكون ذلك من خلال دراسة من مجلس القضاء الأعلى يحدد فيها الإنهاءات " الإثباتات " التي تبقى من أعمال المحاكم ، ونقل ما تبقى إلى كتابات العدل.

ب - منع القضاة في المحاكم وديوان المظالم من القيام بالأعمال الإدارية بكل أنواعها بتعليمات صريحة . وتأكيد ذلك بعدم مساءلة القضاة عن التجاوزات الإدارية أيا كان نوعها مما لا يتعلق بعملهم الأساس مثل حضور وغياب الموظفين ، وقيد القضايا ، وإصدار الصكوك وكل ما يتعلق بالعملية الإدارية ، وتنحصر مساءلتهم عن إجراءات القضية المرتبطة بهم.

١٠ - دعم ميزانية وزارة العدل وديوان المظالم بوظائف مخصصة بالمساعدين الإداريين ، والشرعيين بحيث يختص الأول بالدعم الإداري لمكتب القاضي ، والثاني بالدعم الشرعي له ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تفعيل دور " كتاب الضبط" .

١١ - تخصيص مكاتب لنظر القضايا غير المكاتب الخاصة بالقضاة. بحيث يكون لمكتب نظر القضايا سكرتارية مدربة ومسئولة عن ما في المكتب من معاملات وعن الإجراءات القضائية المرتبطة بالمعاملة كتحضير الخصوم وقيد المستندات وغيرها مما يسبق أو يقارن أو يلحق النظر القضائي مما لا يتوقف على القضاة ، ويحدد ذلك بوضوح في النظام المختص - المرافعات للقضايا المدنية والتجارية والعمالية والإجراءات الجزائية للقضايا الجنائية - ويكون لمكتب القاضي سكرتارية تختص بالجوانب البحثية.

١٢ - إنشاء هيئة للمحامين تعنى بمهنة المحاماة ، وتكون داعما للعملية القضائية.

١٣ - إصدار نظام للتوثيق ينظم أعمال كتاب العدل ويلغي الأنظمة السابقة له ، ويتضمن : بيان متطلبات وإجراءات توثيق التصرفات ، وتحديد أحكام إسناد بعض الأعمال للقطاع الخاص.

القسم الثاني: إجراءات التقاضي

مقدمة :

تشكل الإجراءات عنصرا مهما من عناصر العملية القضائية من جهة كونها متطلبا للعملية أولا، وللهامش المفترض في إمكانية تعقيدها أو تسهيلها من جهة أخرى . ففي حين لا يمكن ورود هذا الهامش في بعض العناصر الأخرى إلا أنه وارد بقوة في عنصر الإجراءات مما يجعلها تحتل أهمية خاصة في عمليات التطوير والإصلاح للبيئة القضائية لتوفير السرعة والكفاءة والشفافية المطلوبة ، وهي من العوامل الداعمة لجوانب التنمية الاقتصادية . ومحل الإجراءات قد يكون في أول الدعوى كما في إجراءات التبليغ والمواعيد ، أو في أثنائها كما في إجراءات عوارض الدعوى " الشطب والترك والوقف والانقطاع " أو بعد صدور الحكم كما في إجراءات طرق الطعن أو إجراءات التنفيذ[١٢].

ومما يؤكد أهمية هذه الإجراءات وحضورها في العقلية الاستثمارية الدولية أنها كانت محورا من محاور المفاوضات لتلبية شروط المملكة ومتطلبات عضويتها لمنظمة التجارة العالمية . فقد أبدت وفود الدول الأعضاء في المنظمة الرغبة بمعرفة الإجراءات القضائية والتنظيمية المتعلقة بتطبيق الأنظمة التجارية بالمملكة والجهات المسئولة عن ذلك ومرجعيتها. كما طرحت وفود الدول الأعضاء العديد من الأسئلة والاستفسارات للتعرف على

(١٢) لن تتطرق الدراسة في هذا المحور لما يتعلق بإجراءات التنفيذ كونها أفردت للتنفيذ محورا مستقلا .

الأنظمة والإجراءات القضائية الخاصة في القضايا التجارية والفصل فيها والطعن في الأحكام وحقوق الأطراف المتعاقدة(١٣).

وفي دراسة استطلاعية إحصائية لمنتدى الرياض الاقتصادي أفاد ٨٥٪ من رجال الأعمال الذين استهدفتهم الدراسة أن هناك صعوبة في توقع الإجراءات والأحكام القضائية ، كما أفاد ٨٣ ٪ منهم أن إجراءات المحاكم بطيئة جداً. وهذا الانطباع السيئ عن إجراءات التقاضي من قبل شريحة معنية يهمها سرعة البت في القضايا ووضوح الإجراءات يعد مؤشرا سلبيا في معايير تقييم الإجراءات ويحتم العمل على تحسين الوضع وتقديم الحلول للمشكلة.

أولا: الوضع الحالي للإجراءات في الجهات واللجان القضائية:

تعمل المحاكم بعدد من الأنظمة التي تكفل سيرها بطريقة سهلة وواضحة من جهة المتطلبات والإجراءات . ولم تكن هذه الإجراءات منظمة بالدرجة الكافية إلا أن الأمر تغير بدرجة كبيرة بعد صدور الأنظمة الأخيرة ، وهي: " نظام المرافعات الشرعية " والصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ وتاريخ ١٤٢١/٥/٢٠هـ ، و" نظام الإجراءات الجزائية " الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٧ وتاريخ ١٤٢٢/٧/٢٨هـ ، و"نظام المحاماة" الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٨ وتاريخ ١٤٢٢/٧/٢٨هـ.

ومما تنبغي الإشارة إليه هنا أن نظام تركيز مسئوليات القضاء الشرعي الصادر بالإرادة الملكية رقم ١٠٩ وتاريخ ١٣٧٢/١/٢٤ هـ يعد من أكبر الأنظمة المنظمة لهذه الأعمال إضافة إلى : " تنظيم الأعمال الإدارية في الدوائر الشرعية" ، وفي حين تم إلغاء الأخير بموجب المادة ٢٦٥ من نظام المرافعات الشرعية ، إلا أن الأول لم يتم إلغاؤه صراحة بالكلية . وبموجب القواعد القانونية فالكثير من مواده ملغاة ضمنا استنادا إلى تنظيمها في المرافعات ، ويبقى فيه بعض الأحكام المتعلقة بأحكام الضبط والسجل والتي لم يرد لها تنظيم في نظام المرافعات. ومن المهم إعادة النظر فيه بحيث يتم إلغاؤه لكي لا يبقى مناقضا لما هو معمول به في الأنظمة الأخيرة ، ويعاد تنظيم ما تبقى منه من أحكام مع العمل على تطويرها وفقا لما استجد من معطيات ، وإصدارها في لوائح متخصصة.

ويعمل ديوان المظالم فيما يتعلق بإجراءات الترافع لديه بعدد من الأنظمة ، ومنها " نظام المحكمة التجارية " الصادر بالإرادة الملكية رقم ٣٢ وتاريخ ١٣٥٠/١/١٥هـ، ويعد من أقدم الأنظمة في المملكة وقد ألغي الكثير منه وبقيت بعض أحكامه معمولا بها . ويعد ذلك من العوائق الكبيرة فيما يتعلق بالإجراءات القضائية أمام الديوان ، حيث إن الآليات الواردة فيه قديمة وتحتاج إلى الكثير من التحديث . كما أن الدوائر في الديوان تعمل بـ " قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم " الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٠ وتاريخ ١٤٠٩/١١/١٦هـ .

أما الإجراءات في اللجان ذات الاختصاص القضائي فتعد امتدادا للوضع غير الصحيح لهذه اللجان من جهة تشكيلها وارتباطاتها حيث نجد أن هناك غيابا واضحا للأنظمة واللوائح الحاكمة لقواعد الترافع أمام هذه اللجان ، مما أحدث فوضى في الإجراءات القضائية أثرت على تحقيق العدالة . فمثلا أصدرت اللجنة المصرفية كتابا ضمنته ما ترى أنه يمثل قواعد الترافع أمامها ، وهو عبارة عن نقل منتقى من نظام المرافعات الشرعية بما ترى اللجنة أنه لا يتعارض مع طبيعة عملها ، وقد كانت اللجنة تعمل لسنوات طويلة بدون إجراءات واضحة لها،وينظم قواعد الترافع أمام اللجان الجمركية عدد من الأحكام في اللائحة التنفيذية لنظام الجمارك الصادر بتاريخ ١٣٧٢هـ ، أما بالنسبة للجنة الفصل في منازعات الأوراق المالية فقد ورد عدد من المواد المتعلقة بذلك في نظام السوق المالية ولائحته التنفيذية.

ثانيا : تقييم الوضع الحالي للجهات القضائية:

لم تعالج الأنظمة واللوائح الإجراءات اللازم اتخاذها أمام الجهات القضائية ، فضلا على أن العائق الأكبر هو في تطبيقها ، وقد يكون من أسباب ذلك حداثة صدورها واشتمالها على أحكام لم يسبق العمل بها.

ومن أبرز إشكالات الإجراءات في المحاكم وديوان المظالم هو أن بعضها يصدر بتعليمات اصطلح على تسميتها بالتعاميم ، وهي تعليمات تصدر من الوزير أو من رئيس الديوان – حسب الأحوال – أو من الوكيل إلى الجهات المرتبطة لتنظيم بعض الأعمال القضائية . ومن أبرز عيوبها ما يلي :

١ – أنها قد تشتمل على مالا يصح تنظيمه – نظاما – من قبلهم.

٢ – أن هذه التعاميم لا تنشر بالشكل الكافي للاطلاع عليها.

---

(١٣) انظر :الرابط http://www.commerce.gov.sa/active/articles03.asp?print=true

٣ – أن هذه التعاميم كثيرة جدا . حيث تزيد عن ٥٠٠٠ تعميم في وزارة العدل كما في التصنيف الموضوعي للوزارة ، في حين أن نظام المرافعات الشرعية يشتمل على ٢٦٦ مادة فقط ، وقد تحدث الفصل الأول من هذه الدراسة عن أهمية تفادي إصدار التعاميم.

وأما ما يتعلق بقواعد الترافع أمام الجهات ذات الاختصاص القضائي فمن مواطن الخلل فيها ما يلي :

١ – عدم وجود قواعد واضحة ومنشورة للترافع لبعض هذه اللجان.

٢ – قصور بعض القواعد عن تغطية جميع إجراءات الترافع.

٣ – انتقائية بعض اللجان للقواعد حسب رأيها الخاص من غير سند نظامي تشريعي يسمح لها بذلك.

٤ – مضي مدة طويلة على صدور بعض هذه القواعد من غير تحديث ، كما في القواعد أمام اللجنة الجمركية . ومن المفارقات أن مصلحة الجمارك قد نشرت ما يقارب أربعين دليلا إجرائيا على موقعها على الإنترنت إلى درجة أنها نظمت إجراءات دخول المراجعين إلى الدائرة الجمركية ، ولم تنشر ما يتعلق بإجراءات الترافع أمام اللجنة الجمركية.

٥ – التفاوت في تنظيم القواعد الحاكمة لهذه الإجراءات في الأنظمة ، مثل مدد الطعن على الأحكام ففي بعض الأنظمة ٣٠يوما وفي بعضها ٦٠يوما . وفي طرق الطعن ففي بعضها طلب التمييز وبعضها استئناف وبعضها يجوز الاعتراض بالتماس إعادة النظر . وفي عوارض الدعوى كالشطب والوقف والانقطاع وغيرها من الأحكام . وفي حين قد يكون هناك موجب لهذا التفاوت في بعض الإجراءات لطبيعة بعض القضايا إلا أنه لا يصح أن يكون التفاوت هو الأصل.

وتأكيدا لهذا الخلل في إجراءات التقاضي فقد أشارت الدراسة المقدمة لمنتدى الرياض الاقتصادي بدورته الثانية لعام ٢٠٠٥م ، بعنوان : "تطوير وسائل الشفافية والمساءلة الاقتصادية في المملكة العربية السعودية " إلى أن الكثير من الجهات الحكومية تعتمد على التعليمات والتوجيهات غير المكتوبة ، كما لا توجد أدلة توجه المواطن ورجل الأعمال إلى هذه التعليمات . وأوصت بضرورة وضع دليل شامل عن آليات التقاضي وفض النزاعات.

ثالثا : المعوقات:

١ – قصور التنظيمات في الجهات القضائية المحكومة بأنظمة" وزارة العدل وديوان المظالم" عن تغطية كل أنواع القضايا مثل الإجراءات المتعلقة بحجج الاستحكام وبيع نصيب القصر والوقف أو الشراء لهما وغيرها . كما أن بعضها يحتاج إلى تحديث لأحكامه وآلياته مثل نظام المحكمة التجارية . وبعضها يحتاج للإلغاء كما في نظام تركيز مسئوليات القضاء الشرعي.

٢ – عدم وجود أنظمة ولوائح تحكم الإجراءات في بعض اللجان ذات الاختصاص القضائي ذات العلاقة بالعملية الاقتصادية ، وإن كان لبعضها إجراءات فهي صادرة بصيغة لا تكفي مما يعرضها للإبطال.

٣ – القصور الشديد في نشر الأنظمة واللوائح المتعلقة بالإجراءات وقد أشار لذلك الفصل الأول من هذه الدراسة.

رابعاً : التوصيات :

١ – ضرورة قيام الجهات القضائية – وزارة العدل وديوان المظالم – بتنظيم إجراءاتها القضائية ، وتكليفها بجمع إجراءاتها القضائية المشتتة في الكثير من التعاميم ، وإصدارها بلوائح أو أدلة عمل أو قواعد إجرائية حسب الأحوال وما تقتضيه القواعد القانونية.

٢ – المعالجة السريعة للجان ذات الاختصاص القضائي في وضعها الحالي . وبالتحديد اللجان المنصوص على تأجيل ضمها ، وذلك بصدور القرارات اللازمة لتنظيم إجراءاتها بالدرجة الكافية لتحقيق العدالة . ومن المعالجات السريعة صدور قرار بإلزامها بالعمل صراحة بنظام المرافعات الشرعية فيما لم يرد فيه تنظيم لديها ، ولا يتعارض مع طبيعة عمل اللجنة.

٣ – إلزام الجهات واللجان ذات الاختصاص القضائي بـ"نمذجة" الإجراءات القابلة لذلك ، وتوفير هذه النماذج كما هو معمول به في المحاكم، مثل : صحائف الدعوى ، وأوراق التحضير ، والطلبات ذات النماذج القياسية . وتزويد المعنيين بما يمكن منها كمكاتب المحاماة ، ونشرها في مواقعها على الإنترنت.

القسم الثالث: تنفيذ الأحكام القضائية:

مقدمة :

تشكل مرحلة التنفيذ تحديا للأنظمة القضائية لاختبار مدى فاعليتها ، على اعتبار أن هذه المرحلة هي الترجمة الحقيقية لعدالة النظام القضائي ونجاعته ، وبهذا فهي عامل مؤثر في العملية الاقتصادية . ووفقا لهذا التصور فإن التنفيذ جزء من العملية القضائية حسب مقتضيات العدالة ، إذ لا فائدة من الفصل في القضية مع عدم التنفيذ أو التأخر فيه ، وكما قال الخليفة عمر بن الخطاب ـ رضي الله عنه – : " لا فائدة من حكم لا نفاذ له ".

والحديث عن التنفيذ يشمل تنفيذ كل الأحكام القضائية وما هو في قوتها بحيث يسري على أحكام القضاء العام والقضاء الإداري والتحكيم ، وسواء كانت هذه الأحكام صادرة عن الجهات القضائية ذات الولاية الأصلية أو اللجان ذات الاختصاص القضائي ، وسواء كانت هذه الأحكام وطنية أم أجنبية مادام أنها نهائية وواجبة التنفيذ . ولخطورة وأهمية التنفيذ فقد لجأت بعض الدول إلى تشريع عقوبات صارمة على الإخلال به ، ومن ذلك: ما ورد في الدستور المصري.

(المادة٢٢) من اعتبار الامتناع عن تنفيذ الأحكام جريمة من جانب الموظفين العموميين. كما قرر قانون العقوبات المصري (المادة ١٢٢) عقاباً لكل موظف عمومي أياً كانت درجته استعمل سلطته لتوقيف تنفيذ حكم ، وهذا يعني أن التجريم لم يقتصر على الممتنع عن التنفيذ بل يطال الموظف العام أيا كان منصبه في حال تسبب في تعطيل التنفيذ.

أولا: أهمية ضمان تنفيذ الأحكام ودوره في دعم التنمية الاقتصادية :

تجمع الدراسات المتخصصة على أن هناك علاقة طردية بين كفاءة العملية القضائية بعامة والتنفيذ بصفة خاصة وبين الاستثمار ، فبقدر ما تكون بيئة الأول صالحة وذات فاعلية من خلال الاستقلال والشفافية والسرعة والحزم في التطبيق يكون هناك نمو في الاستثمار ، ففي غياب الحماية القضائية أو التنفيذية للأحكام يتأثر سوق الائتمان وهو واحد من بين مئات الأسواق في أي اقتصاد – بالسلب إذ تكون هناك صعوبة في التنفيذ على ضمانات القروض، فلا يكفي لرفع كفاءة الجهاز القضائي مجرد إصلاح الجهاز نفسه بل ينبغي أن يمتد مثل هذا الإصلاح إلى الجهات القائمة على تنفيذ الأحكام.

وتظهر أهمية التنفيذ وخطورته ، وضرورة العمل على تطوير بيئته ـ التشريعية والتطبيقية – في المملكة من خلال ما يلي:

١ – أن المبالغ والحقوق المحكوم بها في الجهات القضائية في المملكة ـ في مجموعها – ذات حجم كبير سواء كانت عقارا أم أموالا أم أوراقا مالية أو تجارية ونحوها ، الأمر الذي يعني أن تأخر التنفيذ يعني زيادة ضياع الحقوق وتراكم ذلك ينعكس سلبا على الاقتصاد المحلي لكونه يعطل إعادة توظيف هذه الأموال في الأنشطة الاقتصادية.

٢ – أن ضعف تنفيذ الأحكام يعطي انطباعا سلبيا عن البيئة العدلية في المملكة ، الأمر الذي قد يكون سببا في منع تدفق الاستثمارات الخارجية.

٣ – أنه يوجد حالة من التردد لدى المستثمر داخل المملكة وبالذات في بعض الأوعية الاستثمارية، والتي تحتاج الكثير من السرعة والمرونة ، وتتأثر كثيرا بتأخر التنفيذ لاحتياجها للتدفقات المالية ،مثل : الاستثمار في العقارات ، والتأجير ، والتمويل ونحوها.

٤ – أن تطوير بيئة التنفيذ وإشراف القضاء عليه يحقق العدالة و الأمن والاستقرار في المجتمع ، لثقة المتخاصمين بالقضاء بدرجة أكبر من الثقة بغيره من الجهات كونه مستقلا ولا سلطان لأحد عليه، ويفترض حياد العاملين فيه ونزاهتهم ، وفي حال حصل تراجع في هذا التصور وقلت الثقة في قدرة القضاء على إعطاء الناس حقوقهم ، وإنصافهم ممن ظلمهم ، فستكون بيئة مانعة لنمو التجارة ، بل وطاردة للاستثمارات . وتشير نتائج دراسة (العلاقة بين القطاعين الحكومي والخاص وسبل تطويرها) في منتدى الرياض الاقتصادي الثاني ١٤٢٦هـ – ٢٠٠٥م أن بعض رجال الأعمال يرون أن الكلفة التشغيلية لاستثماراتهم زادت بسبب اضطرارهم لتوفير وسائل الحماية والحراسة لمتلكاتهم مما يرفعها بالطبع على المستهلك.

وأشار التقرير المقدم من الهيئة العامة للاستثمار حول إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة الصادر عام ١٤٢٤هـ إلى أن من المعوقات في البيئة الاستثمارية : صعوبة وبطء تنفيذ الكثير من الأحكام القضائية وبشكل خاص الأحكام في المنازعات التجارية الأمر الذي يؤدي إلى ضعف

الثقة في بيئة الاستثمار ويرى التقرير ضرورة معالجة ذلك بقيام الجهات المعنية بتنفيذ الأحكام بصرامة ، وأهمية إنشاء جهاز خاص لمتابعة التنفيذ ، وتطوير أساليب التنفيذ والحصول على التعويضات ، ومصادرة الأملاك لدفع المديونيات ، وهو ما سنشير إليه لا حقا.

ومما يؤكد أهمية تنفيذ الأحكام ما أظهرته دراسة منتدى الرياض الاقتصادي لعام ١٤٢٦هـ - ٢٠٠٥م الخاصة بـ: " تطوير وسائل الشفافية والمساءلة الاقتصادية في المملكة العربية السعودية " من وجود خلل في هذا الجانب في البيئة العدلية في المملكة، وضرورة أن تكون هناك شفافية في الأجهزة القضائية بما يضمن تطبيق القوانين وتنفيذ الأحكام بشكل دقيق ومتساو على إي شخص كان ودون استثناءات . وقد أظهرت الدراسة المسحية في الفصل الخامس من هذه الدراسة أن ٦٨٪ من عينة الدراسة ترى أن بطء تنفيذ الأحكام من معوقات البيئة القضائية.

ثانيا : الوضع الراهن في المملكة وتقويمه :

شهد قطاع القضاء في المملكة نقلة نوعية - نسبيا - من حيث التشريعات بدأت بصدور نظام المرافعات الشرعية بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ وتاريخ ١٤٢١/٥/٢٠هـ ، وعدد من الأنظمة القضائية الأخرى . ويعد نظام المرافعات الشرعية تطويرا لتنظيم الأعمال الإدارية في الدوائر الشرعية" الصادر عام ١٣٧٢هـ " ، وسنتناول هنا معالجة النظام لموضوع التنفيذ:

١ - الجهة المشرفة على التنفيذ:

باستعراض المواد المتعلقة بالتنفيذ (من ١٩٦ إلى ٢٣٢) في نظام المرافعات الشرعية نجد أنها وزعت الاختصاص بين جهتين هما وزارتا : العدل والداخلية ، ففي حين يبدأ التنفيذ بتقديم سند التنفيذ للجهات الإدارية المناط بها التنفيذ " الداخلية " (المادة٢٣٠) فإن دور الداخلية ينتهي بالطلب من المحكوم عليه بتنفيذ الحكم وفي حال رفض التنفيذ فإنه حسب النظام لا بد أن يحال إلى المحكمة للنظر في إمكانية الحجز والتنفيذ على أمواله (المادة ٢٣٠)، فإن لم يكن له أموال فيجوز سجنه بطلب صاحب الحق من قبل الحاكم الإداري " أمراء المناطق " لمدة لا تزيد عن عشرة أيام (المادة ٢٣٠) ، ثم يحال إلى المحكمة للنظر في زيادة حبسه ، وإذا ادعى الإعسار فلابد من إحالته للمحكمة للنظر في إعساره من عدمه (المادة ٢٣٢).

ومع أن النظام اسند إجراءات الحجز بنوعيه التحفظي والتنفيذي للمحكمة ، سواء كانت على المدين أو ماله لدى الغير وهي في الحقيقة اغلب إجراءات التنفيذ ، إلا أنه نص على أن التنفيذ يكون من قبل الجهات الإدارية المنوط بها التنفيذ (المادة ٢١٨) ، وقد بينت اللائحة التنفيذية للنظام أن المقصود بالجهات الإدارية المنوط بها التنفيذ هم أمراء المناطق ومحافظو المحافظات ورؤساء المراكز .

وعلى الرغم مما في هذه الأحكام من تطور عن الوضع السابق لنظام المرافعات إلا أن الإشكال لازال باقيا ، فهو من جهة أبقى جزءا من التنفيذ بإشراف الجهات التنفيذية غير القضائية . وهذا لا يتوافق مع المعايير الدولية في استقلال العملية القضائية واعتبار مرحلة التنفيذ من مراحلها المهمة ، ومن جهة أخرى فقد أبقى التنفيذ مشتتا ولم يفصل في الجهة المشرفة والمعنية بالتنفيذ بالدرجة الأولى . ولا شك أن هذا الوضع سيكون سببا في تأخير التنفيذ، ويظهر هذا من خلال ما يشاهد في الواقع من حيث التداخل في الاختصاص ، وما تستغرقه المعاملة في حال جرى بعثها من جهة لأخرى .

٢ - قاضي التنفيذ:

على الرغم من أن نظام المرافعات الشرعية أفرد بابا خاصا للتنفيذ (الباب الثاني عشر) ، يتضمن سبعا وثلاثين مادة إلا أنه لم ينص على تسمية قاض للتنفيذ ، ولم يوضح أحكامه واختصاصاته ،واكتفى بإسناد التنفيذ إلى المحكمة (المواد ٢٠٣و٢١٣ و٢١٧)، كما أنه لم يوضح أي المحاكم هي المختصة . وورد في اللائحة التنفيذية النص على أن المحكمة المختصة بالنظر في تنفيذ الأحكام هي المحكمة العامة (البند ٣/٢١٨) ، وفيما يتعلق بالمختص بالتنفيذ من القضاة فقد نصت اللائحة على أنه رئيس المحكمة أو قاضي التنفيذ المشرف على أقسام الحجز والتنفيذ (البند ٣/٢١٧)، فنجد هنا أن النص على قاضي التنفيذ لم يرد إلا في اللوائح التنفيذية للنظام.

وفي الحقيقة فإن عدم النص على قاضي التنفيذ وتشريع ولايته وتوضيح اختصاصاته، هو الذي تسبب في البطء في تنفيذ الأحكام ، لعدم وجود جهاز قاض متخصص يعمل وفق أحكام تختلف نوعا ما عن الأحكام التي يعمل بها قاضي الموضوع ، من جهة المراكز القانونية للطرفين، وحجم التريث والتأمل المطلوب في النظر في القضية بين قاضي الموضوع وقاضي التنفيذ.

وقد خصص نظام القضاء الجديد دوائر لتنفيذ الأحكام تكون في المحاكم العامة ، وفي هذا معالجة لهذا القصور إلى حد ما.
ومع أن وزارة العدل أصدرت قواعد وتعليمات للأقسام التنفيذية في المحاكم ، ومنها قسم لتنفيذ الأحكام[١٤]، وفعلا افتتحت في بعض المحاكم إلا أنها في الحقيقة قد لا تكون فاعلة بالدرجة المطلوبة كونها مرتبطة إداريا برئيس المحكمة في ظل عدم وجود قاض للتنفيذ . وهذا الربط يفقدها دورها المطلوب والمتمثل في ضرورة العمل على سرعة التنفيذ ، لأن الأمر قد يتطلب الحجز المباشر والبيع والحبس ووضع اليد وتوجيه خطابات عاجلة وكل هذه الأمور لا يمكن أن يقوم بها رئيس المحكمة المثقل بالأعمال والإشراف على القضاة ، ولا سيما في مثل المحاكم العامة الكبيرة.

ولبيان حجم الخطورة في هذا الوضع بل واستحالة تطبيقه في بعض المحاكم نجد أن رئيس المحكمة العامة بالرياض. مثلا – ، وفقا للنظام هو المعني بتنفيذ أحكام قضاة محكمته . عددهم قرابة ٣٣– ، وقضاة المحكمة الجزئية– عددهم قرابة ٢٢– ، وقضاة ديوان المظالم في القضايا التجارية . عددهم قرابة ٢٥– ، وأعضاء اللجان ذات الاختصاص القضائي التي مقرها الرياض. وعددهم قرابة ٢٥ – . وبهذا فإن رئيس المحكمة بالرياض معني بتنفيذ أحكام قرابة ١٠٠ قاض ، وبالنظر إلى عدد القضايا نجد أن مجموع ما تنظره المحكمة العامة والجزئية فقط من القضايا الحقوقية يصل إلى ٤٢٨٠٦ قضية ، " وزارة العدل ، الكتاب الإحصائي لعام ١٤٢٦هـ " ولو افترضنا أن ٥٠٪ منها ينفذ طوعا ، وهي نسبة مبالغ فيها فيتبقى ٢١٤٠٣ قضية تتطلب التنفيذ الجبري من خلال رئيس المحكمة العامة ، وبقسمتها على عدد أيام العمل " ٢٠٠ يوم تقريبا " بعد حسم الإجازات الرسمية والاعتيادية نصل إلى أن المطلوب من رئيس المحكمة هو تنفيذ ١٠٧ قضايا تقريبا يوميا، ويلاحظ أن هذه الأرقام لم تشمل القضايا التجارية ولا قضايا اللجان ذات الاختصاص القضائي . ومع أن قراءة هذا الرقم كافية في بيان الخلل في هذا الوضع، إلا أنه لا بد من القول أن التنفيذ قد يستغرق وقتا وجهدا موازيا لنظر القضية ، ويتطلب نظرا قضائيا في العديد من المعطيات المؤثرة في القضية حال التنفيذ.

٣ - السندات التنفيذية :

من أهم ما يبحث في إطار الحديث عن التنفيذ والسعي إلى تطوير تشريعاته ما يتعلق بسندات التنفيذ وتعدادها ، فبقدر ما يتوسع في إعطاء صفة السند التنفيذي لأحكام وقرارات وعقود وأوراق معينة مع إعطاء الضمانات الكافية في اعتبار هذه السندات كافلة وحافظة للحقوق ومحققة للتوازن العادل بين الطرفين : يكون ذلك تحسينا للبيئة العدلية مما ينعكس بدوره على العملية الاقتصادية إيجابيا.
نصت (المادة ١٩٦) من نظام المرافعات على انه لا بد من وضع الصيغة التنفيذية على الأحكام لأجل أن تكون صالحة للتنفيذ ، كما أشار المنظم كثيرا إلى الأحكام (المواد ١٩٧ و ١٩٨ و١٩٩وغيرها) ، بينما لم ترد الإشارة إلى أي سند تنفيذي آخر غير ذلك ، ويفهم من ذلك – وهو المعمول به – أن السندات التنفيذية محصورة في أحكام المحاكم والجهات واللجان ذات الاختصاص القضائي ، وبهذا التوجه فلابد لكل من يرغب في التنفيذ أن يذهب إلى الجهة القضائية المختصة ويقدم دعواه وتكمل الإجراءات القضائية ويصدر الحكم ويخضع للطعن وغيرها من إجراءات محاكم الموضوع إلى أن يكتسب الحكم القطعية.

وإذا كان هذا مقبولا . وهو الطبيعي – في بعض القضايا ، إلا أن هناك من القضايا ما لا يلزم له الترافع أصلا ، بل لابد من اعتبار ما يحمله صاحب الشأن من عقود ومحررات سندا تنفيذيا قابلا للتنفيذ بمجرد إبرازه ويخضع لأحكام قضاء التنفيذ من قابليته للإشكال والالتزام بموجبات العدالة للطرفين ونحو ذلك مما هو مقرر بهذا الخصوص . وبهذا يمكن إدخال :أحكام المحكمين ، والعقود الموثقة ، والأوراق التجارية ، والمحررات الرسمية في السندات التنفيذية على اعتبار أن مثل هذه الوثائق مرت بإجراءات تكفل وتسمح باعتبارها مظهرة للحق ، وداعمة لموقف حاملها واستحقاقه التنفيذ . ومع أن نظام القضاء الصادر عام ١٣٩٥هـ قد نص في المادة ٩٣ على أن من اختصاصات كتاب العدل توثيق العقود إلا أن كتابات العدل لا تقوم بهذا الدور إلا في حالات قليلة جدا.

وبدراسة التجارب الدولية بهذا الخصوص من خلال القوانين ذات العلاقة يمكن القول أن هناك اتجاهين فيما يتعلق بتعداد السندات التنفيذية :
الأول: القانون الفرنسي وتأثر به القانون المصري ومن اخذ عنهما كغالب الدول العربية ، حيث يجعل السندات التنفيذية شاملة للأحكام والقرارات

---

(١٤) التعميم الوزاري رقم ١٣/ت/٢٢٤٩ وتاريخ١٩/٥/١٤٢٤هـ ، مجلة وزارة العدل ، العدد التاسع عشر ١٤٢٤هـ.

والأوامر والعقود الموثقة وأحكام المحكمين.

الثاني : القانون اللبناني والسوري متأثرين بالقانون العثماني القديم ، وقد توسعا أكثر في تعداد السندات التنفيذية بحيث تشمل إضافة إلى ما ذكر : الأوراق التجارية والأوراق الرسمية والعادية وفقا لشروط معينة[١٥].

ومن هذا يتضح أن النظام السعودي ضيق جدا في تعداد السندات التنفيذية إلى درجة كبيرة والذي أثر على كفاءة وجودة التطبيق ، ومن ثم تأثيره على العملية القضائية ككل وذلك بإشغال محاكم الموضوع بقضايا يفترض أن لا تنظر فيها وإنما تكون محلا للتنفيذ مباشرة.

ويمكن الإشارة إلى أهمية توسيع السندات التنفيذية من خلال ما يلي :

أ- ما يوفره ذلك من جهد ووقت ، وتقليل الاحتياج البشري والمالي.

ب- تفريغ الجهات القضائية للنظر في القضايا وانعكاس ذلك على جودة الأحكام.

ج- إعطاء هذه السندات "الأوراق التجارية- العقود الموثقة- والأوراق الرسمية" مصداقية لدى المتعاملين بها ، ولا يخفى أثر ذلك في التنمية الاقتصادية.

د- سرعة إعادة تدوير المتحصل من التنفيذ في العملية الاقتصادية.

مثال تطبيقي لبيان أهمية توسيع السندات التنفيذية :

وتطبيقا لما سبقت الإشارة إليه فقد قامت الدراسة بالتطبيق على أحد أنواع الاستثمارات الشائعة وهو تأجير العقارات في محافظة جدة . فمن المعلوم أنه وفقا للوضع الحالي فإن المطالبات الناشئة عنه تكون أمام المحاكم ، مثل : المطالبة بالأجرة ، وإخلاء العقار بعد انتهاء المدة ، والمطالبة بفتح العقار إذا كان المستأجر غائبا ، حتى الحصول على حكم نهائي والذي قد يستغرق وقتا ليس بالقليلV.

ويظهر الجدول رقم (٤/٢) إحصائية الأعمال للمحكمة العامة في محافظة جدة للفترة من ١٤٢٦/١/١هـ إلى ١٤٢٧/١/١هـ(١٦) ما يلي:

نوع القضية	عدد القضايا	النسبة ٪
دعوى في ثمن مبيع	٣١٤٣	٧،٩٦١
أجرة عقار	٢٥٣٠	٦،٤٠٨
فسخ نكاح	١٨٦٢	٤،٧١٦
دعوى في قرض	١٧٥٣	٤،٤٤٠
إثبات إعسار	١٢٩٥	٣،٢٨٠
دعوى نفقة	١٢٧٩	٣،٢٤٠
ملكية عقار	١٢٣٩	٣،١٣٨
إخلاء عقار لمستأجر حاضر	١٠٩١	٢،٧٦٣

وبقراءة عناصر هذا الجدول نلحظ ما يلي :

أ- الحجم الذي تمثله هذه القضايا " تأجير العقارات" من أعمال المحكمة ، حيث تأتي المطالبة بالأجرة في المرتبة الثانية بعد المطالبات بثمن البيع والذي في الحقيقة هو من أهم أعمال المحاكم . كما تأتي سابقة لدعاوى أساسية في المحاكم مثل القضايا الزوجية والمطالبة بالقرض، وفي حال أضفنا إلى هذه القضايا ما يتعلق بقضايا الإخلاء فتصل النسبة إلى ٩٪ ، وتكون هذه القضايا هي أكثر القضايا المنظورة من قبل المحكمة.

(١٥) د.مفلح عواد القضاة ، أصول التنفيذ ، دار الثقافة والنشر ،١٩٩٧م ،صـ٩١.

(١٦) تم إيراد أهم أنواع القضايا الحقوقية من الإحصائية ، والنسبة المشار إليها هي من مجموع أعمال المحكمة شاملة الحقوقي والجنائي والإنهائي.

ب- وفي حال تم العمل على توسيع السندات التنفيذية واعتبار هذه العقود بعد توثيقها من قبل الجهات المختصة سندا تنفيذيا ، فسيتم إسقاط هذه النسبة من أعمال المحكمة ويتم استثمار الوقت والجهد للقضاة وأعوانهم في الأعمال القضائية الأصيلة . كما سينعكس هذا إيجابا على العملية التجارية ، لا سيما أن العدالة متوفرة للطرفين حيث إن العقد موثق ابتداء من جهة مختصة تكفل شرعيته وعدالة بنوده . كما أن له ـ حسب قوانين التنفيذ المقارنة ـ الحق بإبداء استشكالات تنظر من قبل قاضي التنفيذ إذا رأى وجاهتها ، كما له مطالبة حامل السند ـ بعد التنفيذ أمام المحكمة المختصة في حال ظهر ما يوجب ذلك.

وإضافة لما سبق فإن الدراسة تقدر أن غالبية هذه القضايا تنتهي لصالح المدعي ، وذلك لما هو معلوم من طبيعة هذه القضايا وكونها تنحصر في مطالبة " المؤجر" للمستفيد " المستأجر " بإخلاء العين أو سداد الأجرة . ومن أمثلة ذلك الحكم رقم ٢٠/١٨٥ وتاريخ ١٤٢٧/٤/١٤هـ من المحكمة العامة بالرياض(١٧) ، ويتضمن مطالبة المؤجر للمستأجر بإخلاء العين في نهاية العقد ولم يكن للمدعى عليه أي دفوع صحيحة بل اكتفى بالقول بإن هذا هو مصدر رزقه وأنه لم يصدر منه أي مشاكل وبالطبع فإن هذا غير كاف لتمديد المدة ، وحكمت المحكمة بإلزامه بإخلاء العين في نهاية المدة.

وبتحليل عناصر هذه القضية نجد أن الدعوى افتتحت بتاريخ ١٤٢٥/٤/٤هـ وفي وقائعها أن الدعوى مرفوعة بتاريخ ١٤٢٤/١/٩هـ ، وصدر الصك برقم ١٤٢٧/٤/١٤هـ أي أن المحكمة استغرقت أكثر من ثلاث سنوات في نظر القضية ، ولم يرد في وقائعها أي دفوع تستوجب كل هذا التطويل ولم تحتاج المحكمة إلى شهود ولا إلى خبراء ولا إلى الشخوص إلى الموقع ، وورد فيها أن هناك تأخرا من المدعى عليه في الحضور . وأيا يكن الأمر – سواء كان الخلل من المحكمة أو من أسباب خارجه عنها – فليس من المعقول أن قضية بهذه السهولة والوضوح تستغرق كل هذا الوقت الطويل جدا في عرف القضاء والتجارة ، وكانت المحكمة تملك الحكم الغيابي ، ويظهر من الوقائع أن النظر لم يستغرق إلا جلسة أو جلستين، وفي نهاية المطاف فقد استندت المحكمة إلى العقد بين الطرفين، حيث جاء في تسبيبات الحكم ـ بعد الدعوى والإجابة وتقرير القاضي أنه اطلع على العقد بين الطرفين ـ ما نصه : "...وبعد تأمل أوراق المعاملة ولما قرره العلماء من أن عقد الإجارة عقد لازم وأنها تنفسخ بانقضاء المدة .." .

وهذا يؤكد ما انتهت إليه الدراسة من أن مثل هذه القضايا تنتهي بالاستناد على العقود لا سيما إذا وثقت ، ولا حاجة إلى عرضها على قضاء الموضوع وإنما يتم تنفيذها أمام قاضي التنفيذ مباشرة.

وهذا المثال يعد مؤشرا فيما يتعلق بتوسيع السندات التنفيذية وأهميته ، وليست دراسة إحصائية كاملة لهذه الجزئية.

٤ ـ مدى كفاءة بعض الإجراءات الأخرى الواردة في النظام:

أ- من أهم ما يتعلق بالتنفيذ من أحكام ما يتعلق بأحكام الإعسار ، حيث إن الملاحظ أن النظام لم يعالجها بأحكام واضحة واكتفى بالإشارة في (المادة ٢٣٢) إلى أنه في حال ادعى المحكوم عليه الإعسار فيحال إلى المحكمة للنظر فيه ، وجاءت اللائحة التنفيذية ببعض الأحكام المتعلقة بذلك ، إلا أنها غير كافية ، وتحتاج إلى الكثير من التطوير وتوحيد آراء القضاة حولها لما يشكله موضوع الإعسار من خطورة على الطرفين ، ففي حال التساهل في إثباته يكون هناك ضرر على الدائنين ، وفي حال تم التشدد بما يخرج عن الإطار المقبول فسيكون هناك ضرر على المدينين وأسرهم ، ويتعارض مع قواعد الشريعة الإسلامية ، "وإن كان ذو عسرة فنظرة إلى ميسرة "(البقرة:٢٨٠) ، ولا يمكن أن يحل ذلك إلا بتضمين النظام لهذه الأحكام، ومن أهم ما يرد هنا ما يلي:

١) تحديد الجهات الحكومية التي يتم الاستفسار عنها من قبل المحاكم في حال ادعاء الإعسار ، ولا يكتفى بطلب ذلك من صاحب العلاقة لأنه في الغالب لا يعرف عنها شيئا ، وبالذات فيما يتعلق بالأموال الباطنة مثل الحسابات والحقوق لدى الغير . ويرتبط بهذا المطلب ضرورة إنشاء وحدات متخصصة لدى الجهات المعنية بتسجيل الأصول، والإشراف عليها ، وربطها إلكترونيا بضمانات عالية بالقضاء ليتسنى له الكشف السريع عن هذه الأصول.

٢) تحديد أحكام حبس المدين بسبب الإعسار وما يعبر عنه في القضاء بحبسه استظهارا لحاله .

---

(١٧) وزارة العدل ، مدونة الأحكام القضائية ، ١٤٢٨هـ ، ص٣٦٢ .

٣) إدراج اسم من ثبت إعساره في سجلات الائتمان على اعتبار أنه من المعسرين بحيث يتجنب التعامل معه في المعاملات التجارية ، ولتكون رادعا للتحايل على إثباته.

ب- ومن الأحكام المتعلقة بالتنفيذ - أيضا- ولها أثرها على العملية الاقتصادية ، ما يتعلق بتنفيذ أحكام اللجان ذات الاختصاص القضائي، حيث إن بعض القضاة في المحاكم وهم المعنيون بالتنفيذ قد يكون لهم رأي فيما يتعلق بصحة أحكامها وكفايتها للتنفيذ ، ومنها: اللجان المصرفية ، والتأمين ، والجمارك ، وسوق المال ، والاستثمار الأجنبي. وفي حين قد يكون لبعض تحفظاتهم وجاهة ، إلا أن الأمر لا يحتمل أن يبقى مرهونا لاجتهادات شخصية ، أو فرض أمر واقع يقنع به الناس . فبعض هذه اللجان يحتاج إلى تصحيح عاجل في وضعها النظامي أصلا كما في اللجنة المصرفية للجزم بصحة أحكامها واكتسابها القوة التنفيذية ، ومن جانب آخر يلزم العمل على منع قضاء التنفيذ من التدخل في موضوع القرارات الصادرة من هذه اللجان في حال كانت نهائية حسب أنظمتها.

تنفيذ الأحكام الإدارية :

تصدر الأحكام الإدارية عن ديوان المظالم ضد جهة الإدارة ، وقد تكون قرارات إلغاء، أو تعويض وما شابه ذلك ، وفيما يتعلق بالإلغاء فقد لا يرد إشكال في تنفيذها من قبل الإدارة، ويبقى الإشكال في التأخر عن تنفيذ أحكام التعويض . حيث يشتكي البعض من المحكوم لهم بالتعويضات تجاه الإدارات الحكومية من عدم القدرة على استيفاء حقوقهم من الجهة المحكوم عليها ، حيث إن هذه الجهات تتعذر بارتباط ذلك بميزانيات حكومية معتمدة من جهة أخرى " وزارة المالية " ويتطلب الأمر إجراءات حكومية طويلة ومعقدة تعطل التنفيذ ، ولاشك أن في هذا الوضع ضررا كبيرا على المحكوم له، ولا سيما مع ضعف العمل بثقافة التعويض حتى في ديوان المظالم ، ويعتبر هذا الوضع عائقا من عوائق تنفيذ الأحكام الإدارية.

ويمكن الإشارة إلى بعض الملحوظات بهذا الخصوص:

١ - لم يرد في نظام ديوان المظالم ولا قواعد المرافعات آلية محددة لكيفية التنفيذ على الإدارة.

٢ - لم يوضح النظام الجهة المعنية بتنفيذ الأحكام الإدارية ، وهل هو موكول للجهة وما العمل إذا أخلت بذلك وهل يتم التنفيذ بالقوة الجبرية ، حيث يذهب بعض الفقهاء القانونيين إلى منع ذلك ، ويجيزه آخرون.

وباستعراض تجارب عدد من الدول فيما يتعلق بالتنفيذ على الإدارة نجد ما يلي :

- في بريطانيا ، لا يمكن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد التاج "أي الدولة" . ومع أنه نادرا ما يصطدم الشخص بعدم التنفيذ إلا أنه إذا حصل ذلك فقد أجاز له القانون أن يتقدم بسؤال للوزير المختص أمام مجلس العموم.
- في ألمانيا ، لم ترد أحكام خاصة للتنفيذ على الإدارة ويتم التنفيذ وفقا للقواعد العامة المتعلقة بالتنفيذ في نظام المرافعات.
- وفي الدنمارك ،أجاز القانون التنفيذ بالحجز على الأموال العامة ، إلا في بعض الأموال التي يتم تحديدها مسبقا من الحكومة.
- وفي فرنسا ، ظل القانون إلى فترة طويلة يرفض حتى بيان سبل التنفيذ على الإدارة إلا أنه بعد توالي الاعتراضات والمطالبات صدرت العديد من الإصلاحات في النظام القضائي ككل . ومن ذلك : فرض نظام الغرامة التهديدية كحل لحث الإدارة على التنفيذ.
- وفي المغرب ، نص القانون على أن المحاكم الإدارية تطبق القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية ، وبهذا فقد عملت المحاكم الإدارية على فرض الغرامة التهديدية على الإدارة كما عملت بالحجز على الأموال في حالات أخرى[١٨].

ثالثا : التعويض وأثره في ضمان تنفيذ الأحكام:

الحديث عن فقه التعويض وموجباته وأركانه وأحكامه وتوجه القضاء السعودي في الأخذ به حديث طويل ، وستكتفي الدراسة بالإشارة إلى ما هو مرتبط بموضوعها ، وهو مدى إمكانية تشريع التعويض عن المماطلة في التنفيذ لضمان سرعته.

تتجه التشريعات الحديثة في التنفيذ إلى السعي الحثيث في إيجاد الكثير من الضمانات لتنفيذ الأحكام لما تمثله هذه المرحلة من أهمية في العملية القضائية كما سبقت الإشارة إليه في أول هذا القسم ، ومن أبرز هذه الضمانات هو التعويض عن المماطلة في التنفيذ ، ولا بد من التفريق هنا بين عدد من المسائل.

---

(١٨) هيئة المحامين بالرباط، رسالة المحاماة، ٢٠٠٥م ،صـ١٥١.

الأولى: الغرامة التهديدية ، ويقصد بها الحكم مع الحكم بالموضوع بإلزام المدين بمبلغ مالي عن كل يوم تأخير في التنفيذ يكون من حق الدائن ، ويتم احتسابها غالبا بالنظر إلى معدل الفائدة ، وموجب الأخذ بهذه الضمانة في تلك التشريعات لما هو معلوم من محدودية جواز حبس المدين لإلزامه بالتنفيذ تأسيسا على أن المطالب هو ذمته ، وامتداد الذمة المتمثل بالأموال الثابتة والمنقولة، فلا فائدة من تقييد الجسد وحبسه.

إلا أن هذا الاتجاه لا يلاقي قبولا من القضاء السعودي لما هو متقرر في الفقه الإسلامي بمنع هذا الاتجاه واعتباره من الربا المحرم ، وهو داخل في عموم الفتاوى و القرارات التي تمنع من اشتراط غرامة مالية على المماطلة في المال ، ومن ذلك:

أ ـ ما جاء في قرار المجمع الفقهي التابع لرابطة العالم الإسلامي في دورته الحادية عشرة عام ١٤٠٩هـ ونصه: " إن الدائن إذا شرط على المدين أو فرض عليه أن يدفع له مبلغاً من المال غرامة مالية جزائية محددة أو بنسبة معينة، إذا تأخر عن السداد في الموعد المحدد بينهما فهو شرط أو فرض باطل ، ولا يجب الوفاء به، بل ولا يحل ، سواء كان الشارط هو المصرف أو غيره؛ لأن هذا بعينه هو ربا الجاهلية الذي نزل القرآن بتحريمه "[١٩].

ب ـ ما جاء في قرار مجمع الفقه الإسلامي التابع لمنظمة المؤتمر الإسلامي في دورته السادسة المتعلق ببيع التقسيط، ونصه : " ثالثاً : إذا تأخر المشتري المدين في دفع الأقساط عن الموعد المحدد، فلا يجوز إلزامه أي زيادة على الدَّين ، بشرط سابق أو بدون شرط ؛ لأن ذلك ربا محرم .رابعاً: يحرم على المدين المليء أن يماطل في أداء ما حل من الأقساط ، ومع ذلك لا يجوز شرعاً اشتراط التعويض في حالة التأخر عن الأداء "[٢٠].

الثانية: التعويض عن الضرر في المماطلة:

في إطار الحديث عن التعويض عن الضرر الحاصل بسبب المماطلة في تنفيذ الأحكام فلابد من التفريق بين نوعين من الضرر :

١ . الضرر المادي:

ويقصد به حصول ضرر بين على صاحب الحق مثل أجرة المحامي، فهذه يؤيدها التوجه الفقهي بصورة عامة وهناك نصوص لفقهاء معتبرين في القضاء السعودي تأخذ به ، ومن ذلك:

أ ـ شيخ الإسلام ابن تيمية حيث قال : " إذا كان الذي عليه الحق قادرا على الوفاء ومنعه حتى أحوج خصمه إلى الشكاية فما غرمه بسبب ذلك فهو على الظالم المماطل إذا كان على الوجه المعتاد "[٢١].

ب ـ البهوتي الحنبلي حيث يقول : " لو مطل المدين رب الحق حتى شكى فما غرمه رب الحق فعلى المدين المماطل "[٢٢] .

ج- وفي فتاوى رئيس القضاة – في وقته – الشيخ محمد بن إبراهيم ، توجيهه لأحد القضاة حين سأله هل يلزم السارق مع رد العين المسروقة أن يضمن لصاحبها ما خسره من نفقات لطلبها فأجاب بأنه إذا ثبت أنه سرق العين من دون تأويل سائغ ولا دعوى يمكن قبولها وإنما أخذها ظلما وعدوانا وسرقة بحتة فعليه ردها ورد ما أنفقه المسروق منه من جراء طلبها بالمعروف[٢٣].

كما أن التوجه للمنظم السعودي في نظام المرافعات الشرعية يدعم ذلك ، حيث وردت الإشارة إلى التعويض عن الضرر في صور شبيهة بهذه الصور في أكثر من موضع ، ومن ذلك:

- (المادة ٨٠) وتجيز طلب الحكم بالتعويض عن الضرر الذي لحق المدعى عليه من الدعوى الأصلية، أو من إجراء فيها.
- (المادة ٢١٥) ضمان جميع حقوق المحجوز عليه وما يلحقه من ضرر إذا ظهر أن الحاجز غير محق في طلبه .
- (المادة ٢٣٦) تعويض الممنوع من السفر متى ظهر أن المدعي غير محق في دعواه ، ويحكم بالتعويض مع الحكم في الموضوع ويقدر بحسب ما لحق المدعى عليه من أضرار لتأخيره عن السفر.

والملاحظ أنه مع هذا التوجه الفقهي والتشريعي ، نجد أن هناك ترددا في العمل بهذا الفقه من التعويض مع أنه ليس تعويضا عن مجرد المماطلة. كما هو الشأن في النوع الثاني. بل هو تعويض عن ضرر متحقق وتقتضيه القواعد الشرعية.

---

(١٩) قرارات المجمع الفقهي الإسلامي التابع لرابطة العالم الإسلامي ص(٢٦٨).

(٢٠) مجلة المجمع ، العدد السادس (١/ ٤٤٧-٤٤٨).

(٢١) احمد بن عبد الحليم بن تيمية ، مجموع فتاوى شيخ الإسلام ، مكتبة ابن تيمية ، صـ ٢٤/٣٠.

(٢٢) منصور البهوتي ، كشاف القناع ، مكتبة النصر الحديثة ، الرياض ، صـ ٢٤٨/٣.

(٢٣) محمد بن عبد الرحمن بن قاسم ، فتاوى ورسائل الشيخ محمد ابن إبراهيم ،مطبعة الحكومة ،١٣٩٩هـ :(٥٧/١٢ و١٥٩/١٢).

٢ - الضرر غير المادي:

ويقصد به تعويض المتضرر لمطلق المماطلة ولو لم يكن هناك ضرر مادي ، وهناك أبحاث طويلة في أحد المجلات المتخصصة - مجلة الاقتصاد الإسلامي الصادرة عن جامعة الملك عبد العزيز — من عدد من الفقهاء والاقتصاديين ، ويمكن الإشارة إلى أهم النتائج في هذه الأبحاث كونها تبين خلاصة الحديث الفقهي في هذه المسألة والذي يعد المرجعية الفقهية للقضاء:

أ- يرى أكثر الباحثين عدم شرعية التعويض عن هذا النوع من الضرر ، تأسيسا على عدم وجود ضرر مادي ، ولشبهة في الربا حسب رأيهم .

ب- وذهب بعض الفقهاء ومنهم الشيخ مصطفى الزرقاء ووافقه جمع من العلماء منهم الشيخ عبد الله بن منيع إلى القول بجواز الحكم بالتعويض على المدين الموسر المماطل لمجرد حصول المماطلة[٢٤].

ومن خلال هذا الاستعراض يمكن القول أن من الضمانات لسرعة تنفيذ الأحكام ، والتي تستوجب اجتهادا فقهيا جريئا، ينظر في المقاصد الشرعية والمصالح العامة : القول بمشروعية التعويض عن الضرر في حال كان هناك ضرر مادي أو كان لمجرد المماطلة ، وأن يقدر ذلك القضاء ولا يكون اتفاقياً بين الطرفين للبعد عن الإشكال الشرعي.

رابعا: المعوقات التي تواجه تنفيذ الأحكام في المملكة:

١ - أن الجهات المعنية بالتشريع لم تبادر باقتراح نظام متكامل بالعناصر الأساسية للتنفيذ ، ويلاحظ أنه مع ما تضمنه نظام القضاء الجديد من إنشاء دوائر للتنفيذ وما تضمنه نظام المرافعات الشرعية من إصلاح في هذه البيئة إلا أنه يقف عاجزا عن تحقيق المراد لا سيما مع عدم إحداث قاض لتنفيذ الأحكام وتحديد اختصاصاته.

ومن جانب آخر فلم تبادر الجهة التشريعية أيضا بتشريع صريح يجرم المماطلة في التنفيذ من قبل المدينين أو تعطيله وتأخيره من قبل الموظفين ، كما لم تعمل على تشريع نظرية للتعويض توضح أركانه وأحكامه تستند على القواعد الشرعية ، ومن المعلوم أن المطلب الأخير جزء من أجزاء القانون المدني الذي لم يتم تدوينه إلى تاريخه إلا أن الجهة التشريعية المختصة دأبت على تمرير الكثير من القواعد الموضوعية في عدد من الأنظمة الإجرائية عند الحاجة لذلك . ومن خلال الدراسة المسحية ظهر أن ٨٦٪ من عينة الدراسة يرون أن وضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام سيؤدي إلى رفع كفاءة القضاء.

٢ - أن ضعف اجتهادات القضاء أسهمت في عدم كفاءة بيئة التنفيذ ، وتراجع القناعة بكفايته في تسليم الحقوق لأصحابها ، وذلك بتأخره عن إعمال القواعد الكلية والمقاصد الشرعية في تحقيق العدالة في هذه الجزئية من خلال تطوير نظرية التعويض في الإطار العام لأحكام الشريعة الإسلامية ، والتي لا يمكن أن تكون عاجزة عن معالجة هذا الخلل.

٣ - تتحمل الجهات التنفيذية وهي هنا وزارة الداخلية ووزارة العدل في جانبها التنفيذي مسؤولية عدم وجود تنسيق كاف فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام ، فنظام المرافعات الشرعية أسند بعض اختصاصات التنفيذ إلى وزارة الداخلية ممثلة بإمارات المناطق ثم يتبع ذلك ما يتعلق بالقضاء، ومن المعلوم أن هناك تداخلا وتدافعا في الاختصاص وضعفا في التنسيق بين الجهتين . ومع أن وزارة العدل قررت إنشاء أقسام للتنفيذ في المحاكم العامة إلا أنها لم تفعلها كثيرا ولم تعممها في كل المحاكم وبالذات المحاكم ذات الكثافة العالية.

خامسا: التوصيات:

١ - المسارعة بإصدار نظام مستقل للتنفيذ ، وفصل أحكامه عن نظام المرافعات الشرعية ، وتؤكد الدراسة أن الوضع لا يحتمل التأخير في ذلك نظرا لحجم القضايا المنظورة في القضاء ، على أن يشتمل على : إسناد الإشراف على التنفيذ للجهات القضائية ذات الولاية العامة " وزارة العدل - المجلس الأعلى للقضاء " - بيان اختصاصات قاضي التنفيذ وأحكامه . إنشاء محاكم للتنفيذ في المدن الكبيرة - توسيع السندات التنفيذية . الضمانات الجزائية والمدنية التعويضية الرادعة للمماطلين - تحديد أحكام الإعسار بوضوح لتحقيق العدالة وقطع الطريق على المتلاعبين . تشريع

---

(٢٤) مجلة أبحاث الاقتصاد الإسلامي ، المجلد ٢ العدد٢.

الترخيص للقطاع الخاص فيما يتعلق بإجراءات البيع التنفيذي "وكلاء البيع القضائي" – تجريم تعطيل الموظف العام للتنفيذ.
وتؤكد الدراسة أهمية تجنب العيوب التي وقعت فيها بعض الدول عند صياغة نظام للتنفيذ مثل : إطالة المدد، أو توسيع الإجراءات والمنازعات الخاضعة للطعن أمام درجات أخرى ، أو العمل بإشكالات التنفيذ ، أو التساهل في التنفيذ الجبري بالبيع ووضع اليد مراعاة لحال المدين لأن ذلك يفقد النظام هيبته وسرعته . وفيما يتعلق بالإشكالات فقد أشارت العديد من الكتب والدراسات إلى أنها تعتبره طريقا للتحايل يلجأ إليه المتحايلون ، وأن تشريعه تسبب في غل يد قاضي التنفيذ عن تنفيذ الأحكام[٢٥].

٢ – تطوير نظرية التعويض في الإطار العام لأحكام الشريعة الإسلامية ، وذلك من خلال المرجعية القضائية العليا "مجلس القضاء الأعلى" ، أو المرجعية الفقهية "هيئة كبار العلماء" وفق المستجدات الحالية والاستعانة بالمختصين من الاقتصاديين وغيرهم ، والسعي إلى توسيع الأفق الفقهي لأخذ ما يحقق المصلحة في هذا الجانب.

٣ – تنظيم أحكام تنفيذ الأحكام الإدارية وإجراءاتها، وذلك بتضمينها في نظام ديوان المظالم أو نظام التنفيذ المقترح حسب ما تقتضيه القواعد القانونية.

٤ – صدور التوجيهات المشددة إلى الجهات الحكومية للعمل على تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهاتهم ، وتشريع المجازاة والتعويض على المتسبب في التعطيل لأنه لا يقبل من الدولة ومؤسساتها وهي المعنية بالدرجة الأولى بإحقاق الحقوق أن تكون سببا في تعطيلها.

٥ – دعم قضاء التنفيذ بالميزانيات والكوادر المدربة ، حيث يحتاج قضاء التنفيذ الكثير من الهيبة لتحقيق الغاية المبتغاة منه ، فلهذا لا بد من دعمه بالكوادر المدنية والعسكرية، وتتجه بعض الدول إلى إلحاق شرطة قضائية خاصة بالتنفيذ . كما قد يتطلب الأمر الترخيص للقطاع الخاص بالقيام ببعض أعمال التنفيذ، أو الترخيص لشركات متخصصة بالبيع القضائي وهذا يحتاج لرصد ميزانيات لتغطية الاحتياج.

القسم الرابع: القضاء وتقنية المعلومات:

مقدمة :

يعتبر قطاع الاتصالات وتقنية المعلومات من القطاعات المهمة والمؤثرة في الاقتصاد والتنمية المستدامة ، وتشير الدراسات والإحصاءات المتخصصة إلى أن حجم هذا القطاع بمكوناته المختلفة يزداد نموا مع تقدم الوقت وذلك بتسارع هائل يصعب الوصول معه إلى أرقام دقيقة .
ووفقا لموقع وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات فهناك عدد من المؤشرات التي تدل على التحول إلى مجتمع المعلومات . ومن هذه المؤشرات : عدد خطوط الهاتف الثابت والمحمول ، وعدد الحاسبات الشخصية ، وعدد مستخدمي الإنترنت . فقد بلغ مؤشر الهاتف الثابت في المملكة لعام ٢٠٠٦م ١٦و٣٩٪ ، كما بلغ ٧٢،٣٣٪ للهاتف الجوال أي ما مجموعه ٨٨،٧٢٪ كنسبة إجمالية للهاتفين الثابت والجوال ، كما بلغت نسبة انتشار خدمة الإنترنت في المملكة لعام ٢٠٠٦م ١٣٪ وبمعدل نمو قدره ٣،٦٪ لتلك السنة . وفي هذا دلالة واضحة على زيادة الحاجة والطلب على منتجات تقنية المعلومات واستيعاب السوق المحلية لهذه المنتجات[٢٦].
وقد تنامت الحاجة للاتصالات وتقنية المعلومات مؤخرا والاعتماد عليها في الكثير من الأعمال من قبل الأفراد والشركات مما أكد ضرورة مراعاة ذلك في القضاء لاحتياج الناس إلى هذه الخدمات وهو ما سنشير إليه في هذا القسم.
وسيكون الحديث في هذا القسم حول العلاقة بين القضاء ومكونات تقنية المعلومات بعناصرها المختلفة للتعرف على طبيعة العلاقة بينهما والعمل على تطويرها وتفعيلها لتكون من الروافد الداعمة للتنمية الاقتصادية . وفي هذا الإطار يمكن الحديث عن جانبين من العلاقة بين القضاء والتقنية ،

---

(٢٥) عز الدين الدناصوري وحامد عكاز ، القضاء المستعجل وقضاء التنفيذ ، صـ ٦.

(٢٦) انظر: موقع وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات ، www.mcit.gov.sa.

الأول :إدخال وتفعيل التقنية في الإجراءات الإدارية في الجهات القضائية ، ويمكن التعبير عن ذلك بـ:" ميكنة الأعمال القضائية " ، والثاني: موقف القضاء من الاحتجاج بالمخرجات الإلكترونية.

أولا : ميكنة الأعمال القضائية :

يعد القاضي العنصر الأساس في العملية القضائية ، وفي حين لا يمكن الحديث – في الوقت الحالي – عن إدخال التقنية في هذا العنصر ، وهو ما يعبر عنه بالقاضي الإلكتروني ليكون بديلا عن العنصر البشري ، إلا انه لا بد من تفعيل هذه التقنية في العناصر الأخرى من عناصر العملية القضائية وبالتحديد فيما يتعلق بالإجراءات والنماذج وكل ما يمكن الاستغناء فيه عن العنصر البشري وتحييده . ويظهر في القسم الثاني من هذا الفصل المتعلق بالإجراءات القضائية الكم الهائل لهذه الإجراءات وتعددها ، وطول تنفيذها في الجهات القضائية ، وانتهت الدراسة إلى ضرورة تقليلها ووضوحها للكافة ، ويمكن القول هنا أن ذلك يتحقق بدرجة كبيرة بميكنة هذه الأعمال ، والذي سيحقق الأهداف المرجوة من هذه الإجراءات ولكن بإتقان وجودة ودقة تفوق الطريقة التقليدية ، يضاف لذلك تقليل الاحتياج للموظفين.

وللتعرف على مدى تفعيل القطاع القضائي في المملكة للتقنية ومشتقاتها فلابد من الإشارة إلى ذلك في النقاط التالية :

■ **حضور الجهات القضائية على شبكة الإنترنت:**

من صور إدخال التقنية الحديثة في الجهات القضائية ما يتعلق بإنشاء مواقع للجهات القضائية على الشبكة ، ومدى تفعيل الجهات لهذه الخدمة المهمة ، وهو يعكس جانبا من تفعيل التقنية في الخدمات الإدارية سواء كانت تقدم في الموقع خدمات أو توجيهات أو إدراج النماذج والمتطلبات لتكون معلومة للجميع من خلال الاطلاع على الموقع.

وبالاستقراء لا نجد من الجهات القضائية التي لها موقع على شبكة الإنترنت إلا وزارة العدل www.moj.gov.sa ويشتمل موقعها على عدد من الروابط ، وهي : المحاكم ، كتابات العدل، تعاميم، إحصاءات، إصدارات ،إصدارات ، توثيقات ، المحاماة ، أنظمة ولوائح ، نماذج إجرائية ، مجلة العدل ، مكتبة العدل ، دليل الهواتف، أسئلة وردود.

وأبرز الخدمات التي يقدمها الموقع : توفير الأنظمة القضائية باللغتين العربية والإنجليزية ، الإصدار الأول من مدونة الأحكام القضائية كاملة ، أسماء المحامين المرخص لهم وعناوينهم الكتاب الإحصائي لأعمال الوزارة ، المتطلبات والإجراءات لأهم القضايا الواردة في المحاكم . ويلاحظ أن الموقع وإن كان يشتمل على عدد من الخدمات إلا أنه يحتاج إلى الكثير من التطوير وإدراج خدمات أخرى فيه مثل إمكانية الاستفسار عن المعاملات وتضمينه المؤشرات القضائية الأساسية.

وقد عملت الكثير من الدول على تقديم الخدمات الإدارية من خلال مواقع وزارات العدل فيها على الإنترنت ، بل إن بعضها أنشأ مواقع لبعض المحاكم لتقديم خدمات الاسترشاد والمتطلبات والنماذج ونحوها ، ومن ذلك : المحكمة الدستورية العليا في مصر www.hccourt.gov.eg ، ويسمح الموقع بالبحث في أحكام المحكمة والاطلاع على جدول الجلسات وبعض الخدمات الأخرى . ومحكمة شمال القاهرة http://www.ncec.gov.eg ، ويسمح الموقع بالبحث في الدعاوى والأحكام وفقا لرقم القضية وجلسات المحكمة ومواعيدها وتقبل الشكاوى والحصول على النماذج والطلبات والإحصائيات وغيرها من الخدمات . كما أن للمجلس الأعلى للقضاء في قطر موقع www.sjc.gov.qa يقدم بعض الخدمات ومنها الاستعلام عن الجلسات ، وجدول للجلسات والاستعلام عن حالة الدعوى.

ونرى أن الجهات القضائية بحاجة إلى تفعيل التقنية مع تضمينها عدد من الروابط التي تتيح الاستفسار عن المحاكم وعناوينها وجلساتها ، وإمكانية الاستفسار عن المعاملة من خلال إدخال رقمها في الموقع ، بل والعمل على قبول صحائف الدعوى ومذكرات الخصوم ، وتقارير الخبراء وبعث الصكوك إلى المحاكم الأخرى من خلال هذه التقنية.

■ **تفعيل التقنية ومشتقاتها في الأعمال الإدارية:**

لم تر الدراسة أن هناك حاجة ماسة إلى إطالة الحديث عن ما يتعلق باستخدام الجهات القضائية للتقنية في أعمالها الإدارية من خلال رصد

الوضع الحالي وتحليله ، لما هو معلوم من أن هناك توجها محمودا – في الجملة – بهذا الخصوص لاسيما أنها لا تتوقف على قناعات موضوعية بأهمية ذلك بقدر ما أنه يتوقف على نمو الوعي العام والتدريب المستمر وتوفير الإمكانات والميزانيات . ومما يظهر أهمية هذا الجانب أن الدراسة المسحية أظهرت أن ٨٤٪ من عينة الدراسة ترى أن استخدام التقنية الحديثة في الأجهزة القضائية من أسباب رفع الكفاءة القضائية ، ويمكن الإشارة إلى بعض مظاهر الإخلال بهذا الجانب من خلال ما يلي:

١ – مع التطور الملحوظ في وزارة العدل فيما يخص إصدار الصكوك عن طريق الحاسب الآلي ، إلا أنه لا يزال أغلبها يصدر بالطريقة القديمة بالكتابة باليد.

٢ – ضعف التدريب على استخدام وسائل التقنية الحديثة وبالذات الحاسب وبرامجه للعاملين في السلك القضائي في الجملة.

٣ – عدم التفعيل الكامل للتقنية في الإجراءات المكتبية مثل أعمال الصادر والوارد والأرشفة الالكترونية ونحوها.

٤ – عدم العمل بالمحاضر والسجلات الإلكترونية وبالذات في المحاكم ، والاستمرار بالطرق التقليدية.

٥ – عدم الربط الداخلي بين الدوائر والمكاتب القضائية فيما بينها وبين الإدارات ذات العلاقة داخل المبنى الواحد "الإنترنت" لتبادل المعلومات وإرسال الخطابات والتعليمات ونحوها.

ثانيا: القضاء والاحتجاج بمخرجات التقنية:

من عناصر التقنية الإلكترونية التوقيع الإلكتروني ومدى دلالته على شخصية المتعاقدين ورضاهما ، والهوية الالكترونية ومدى كفايتها في تمثيل الموقع ، والمستخرجات الإلكترونية وقوتها في الاحتجاج وإمكانية إسنادها إلى من صدرت عنه ، وتباعد مجلس المتعاقدين وأثره في صحة العقد ، وإمكانية اختراق الشبكات والحاسبات وأثرها على الاحتجاج.

وللتعرف على موقف المدرسة الفقهية في المملكة من هذه المستجدات فلابد من الإشارة إلى أن المذهب الحنبلي هو المذهب السائد في المملكة فقها وقضاء ، وقد تأثر كثيرا بأقوال شيخ الإسلام ابن تيمية وتلميذه ابن القيم وهذا واضح من خلال الحضور الطاغي لهذين العالمين وأقوالهما في الفقه والقضاء والدراسات والفتاوى ، وهناك دراسات متخصصة بهذا الخصوص ، وهنا نشير إلى التوجه الفقهي العام في هذه المسائل وفقاً لما يلي:

١ – ظاهر مذهب الإمام أحمد، واختاره بعض المحققين كشيخ الإسلام ابن تيمية[٢٧]، وهو المعمول به في الفقه والقضاء السعودي ، أن العقود تنعقد بكل ما دل على مقصودها من قول أو فعل.

٢ – يرى عدد من المحققين كشيخ الإسلام ابن تيمية وابن القيم وابن فرحون المالكي، وابن حجر العسقلاني الشافعي[٢٨]، أن وسائل الإثبات غير محصورة في عدد معين بل تشمل كل ما يظهر الحق ويوضحه .

٣ – قال ابن قيم الجوزية : "البينة في كلام الله ورسوله وكلام الصحابة اسم لكل ما يبين الحق، فهي أعم من البينة في اصطلاح الفقهاء حيث خصوها بالشاهدين أو الشاهد واليمين" [٢٩] .

٤ – قرار مجمع الفقه الإسلامي رقم (٦/٣/٥٤) لعام ١٤١٠هـ والمتضمن عددا من الفقرات وهي:

أ– إذا تم التعاقد بين غائبين لا يجمعهما مكان واحد، ولا يرى أحدهما الآخر معاينة ، ولا يسمع كلامه، وكانت وسيلة الاتصال بينهما الكتابة أو الرسالة أو السفارة (الرسول) ، وينطبق ذلك على البرق والتلكس والفاكس وشاشات الحاسب الآلي "الكمبيوتر" ففي هذه الحالة ينعقد العقد عند وصول الإيجاب إلى الموجه إليه وقبوله.

ب– إذا تم التعاقد بين طرفين في وقت واحد ، وهما في مكانين متباعدين، وينطبق هذا على الهاتف واللاسلكي فإن التعاقد بينهما يعتبر تعاقداً بين حاضرين، وتطبق على هذه الحالة الأحكام الأصلية المقررة لدى الفقهاء المشار إليها في الديباجة.

---

(٢٧) راجع: أحمد بن عبد الحليم ابن تيمية ، القواعد النورانية ، ص(١٩٥–٢٢٥).

(٢٨) راجع : أحمد بن تيمية، مجموع الفتاوى (٣٩٢/٣٥) ، مرجع سابق ، و:محمد بن أبي بكر ابن قيم الجوزية ، الطرق الحكمية ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ص١٢، و:أحمد بن علي بن حجر ، فتح الباري ، المطبعة السلفية ، (١٦٠/١٣).

(٢٩) الطرق الحكمية ، مرجع سابق ، (١٣١/١).

ج- إذا أصدر العارض بهذه المسائل إيجاباً محدد المدة يكون ملزماً بالبقاء على إيجابه خلال تلك المدة، وليس له الرجوع عنه.

د- إن القواعد السابقة لا تشمل النكاح لاشتراط الإشهاد فيه، ولا الصرف لاشتراط التقابض، ولا السلم لاشتراط تعجيل رأس المال.

هـ- ما يتعلق باحتمال التزييف أو التزوير أو الغلط يرجع فيه إلى القواعد العامة للإثبات.

٥ - القرار رقم ٢١/١٠٥ق وتاريخ ١٤٢٦/٣/١٧هـ الصادر من المحكمة الجزئية بالرياض، والمؤيد من محكمة التمييز بقرارها رقم ٢٧٩/ج٢/أ وتاريخ٢٧/١٤٢٦/٤هـ ، والمتضمن اعتبار ما ورد في رسائل الجوال والاستناد على مضمونها.

وهذه النصوص تدل بمجملها على أن التوجه الفقهي داعم للاحتجاج بمخرجات هذه التقنية وصحة الاستناد عليها ، وهو ما أخذت به المحاكم في الجملة حيث إنها تحتج بهذه المخرجات في أحكامها.

ثالثاً: أنظمة التعاملات الإلكترونية في المملكة:

يتطلب الحديث عن احتجاج القضاء بمخرجات التقنية التعرف على الجوانب التشريعية لها ، ومدى كفاءة أحكامها في إيجاد ضمانات كافية تمنع الإخلال بالعدالة ، وإقناع القضاء بمصداقية التعاملات وكفاءة الضمانات ، وقد صدر نظامان في المملكة يتعلقان بالتعاملات الالكترونية .

١ - " نظام التعاملات الإلكترونية " ومن ملامحه الأساسية ما يلي:

أ - يهدف النظام إلى ضبط التعاملات والتوقيعات الإلكترونية وتنظيمها وتوفير إطار نظامي لتحقيق الآتي:

- إرساء قواعد نظامية موحدة لاستخدام التعاملات والتوقيعات الإلكترونية ، وتسهيل تطبيقها في القطاعين العام والخاص بوساطة سجلات الكترونية يعول عليها.
- إضفاء الثقة في صحة التعاملات والتوقيعات والسجلات الإلكترونية وسلامتها.
- تيسير استخدام التعاملات والتوقيعات الإلكترونية على الصعيدين المحلي والدولي للاستفادة منها في جميع المجالات كالإجراءات الحكومية والتجارة والطب والتعليم والدفع المالي الالكتروني.

ب- استثنى النظام التعاملات المتعلقة بالأحوال الشخصية ، وإصدار الصكوك المتعلقة بالعقار ، ما لم يصدر من الجهة المسئولة ما يسمح بإجرائها إلكترونيا وفق ضوابط يتفق عليها .

ج- أخذ النظام بتوسيع سلطان الإرادة ، كما في المادة الرابعة والمادة الرابعة عشر، وهو توجه محمود للنظام يعطي مرونة للتعاملات الالكترونية ويسمح بالاستفادة منها.

د- قرر النظام الحجية الملزمة للتعاملات والسجلات الإلكترونية في أكثر من موضع.

هـ- أجاز النظام أن يتم التعاقد من خلال منظومات بيانات الكترونية آلية مباشرة بين منظومتي بيانات إلكترونية تكون معدة ومبرمجة مسبقا.

تقييم النظام:

استثنى النظام بشكل غريب التعاملات المتعلقة بإصدار الصكوك ذات الصلة بالأحوال الشخصية والعقار إلا بعد السماح بذلك من الجهة المسئولة ، وإذا كان مقبولا - نوعا ما- استثناء ما يتعلق بالمعاملات المتعلقة بالأحوال الشخصية لما هو معلوم من الخلافات حولها وخطورتها حتى يتم وضع الضوابط المتعلقة بها من قبل الجهة المعنية ، فإنه من غير المقبول استثناء ما يتعلق بالعقار ، وذلك لأن هذا الجانب وهو السماح بإجراء العقود العقارية وإصدار الصكوك من خلال وسائل التقنية الحديثة من ضرورات التطور المنشود في هذه المجالات ، و تقتضيه المعطيات الحالية للسوق العقارية بالدرجة الأولى لما هو معلوم من تنامي هذه السوق في المملكة وتستوجب الكثير من المرونة.

٢ - " نظام مكافحة جرائم المعلوماتية " ومن ملامحه الأساسية ما يلي :

أ- يهدف النظام إلى الحد من وقوع جرائم المعلوماتية بما يؤدي إلى :

- المساعدة على تحقيق الأمن المعلوماتي .
- حماية الاقتصاد الوطني .
- حفظ الحقوق المترتبة على الاستخدام المشروع لشبكة المعلوماتية.

ب- حدد النظام الجرائم المعلوماتية وبين عقوباتها.

ج- جرم النظام الاستيلاء على المال المنقول أو السندات ، والوصول إلى بيانات بنكية أو ائتمانية أو بيانات متعلقة بأوراق مالية بطريق غير مشروع.

تقييم النظام:

يعد هذا النظام مكملا للنظام السابق "التعاملات الإلكترونية" كونه يتطرق للجانب الجنائي فيما يتعلق باستخدام تقنية المعلومات والاتصالات ، في حين أن نظام التعاملات الإلكترونية يعالج الجوانب غير الجنائية.

ويمكن القول أن كلا النظامين من دعائم التنمية الاقتصادية لما هو مقرر من الحاجة الملحة إلى قواعد تنظم التعاملات الإلكترونية وتجرم الأفعال المؤثرة سلبا في هذه السوق لإعطاء اطمئنان للمتعاملين من خلال وسائط هذه التقنية ، وهو ما قرره النظامان بدرجة مقبولة.

التحليل للوضع الحالي والتقييم له:

الحديث حول التعاملات الإلكترونية بقدر ما يتطلب الكثير من التحوط ، إلا أننا بحاجة أيضا إلى الكثير من المرونة والتخفيف من اشتراطات القبول والتصحيح والإجازة وذلك لكون هذه التعاملات صارت تمثل جزأ ليس بالقليل من التعاملات التجارية على مستوى الأفراد والحكومات في هذا الوقت فضلا عما سيأتي من أوقات وما يستجد من تعاملات تمتاز بالتسارع الكبير الذي صار سمة لهذا العصر.

وبالنظر إلى ما سبق استعراضه نجد أن التوجه العام الفقهي والقضائي والنظامي داعم لهذا التصور وبالتالي فهو داعم للتنمية الاقتصادية بدرجة كبيرة ، حيث رأينا أن المرجعية الفقهية في المملكة أخذت بالأقوال المتوسعة في القبول والتصحيح واعتبار الاحتياج ، ويؤكد ذلك الفتاوى والقرارات والسوابق القضائية التي سبقت الإشارة إليها .

وبهذا لا تعتبر الدراسة أن هناك ما يوجب التخوف في الجملة ، وإن كان هناك بعض الصعوبات التي تكتنف هذا التوجه المحمود وهو ما سنشير إليه في المعوقات ، ويتطلب العمل على تكريس هذا التوجه وتأصيله بما يتوافق مع القواعد والمقاصد الشرعية ، ويحقق المصلحة.

رابعاً: المعوقات:

١ - التخوف غير المقبول من بعض الجهات القضائية ، و بعض العاملين في السلك القضائي من مدى كفاية الضمانات في وسائط التقنية الإلكترونية لحفظ الحقوق ومنع الاختراقات.

٢ - تقصير الجهات المعنية - وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات وهيئة الاتصالات وتقنية المعلومات- في التوعية والتثقيف من خلال المؤتمرات والمنتديات وورش العمل الموجهة للجهات القضائية والعاملين فيها في شرح ما يتعلق بالأنظمة ذات العلاقة ، وعناصرها مثل التوقيع الإلكتروني والضمانات.

٣ - عدم وجود مواقع للجهات القضائية سوى وزارة العدل على الشبكة العنكبوتية "الإنترنت".

٤ - التقصير الواضح من الجهات القضائية عموما في تفعيل وسائط التقنية الحديثة في التعاملات الإدارية.

٥ - استمرار المحاكم التابعة لوزارة العدل في إصدار الصكوك بخط اليد ، ولا يخفى ما يكتنف ذلك من إشكالات وإعطاء انطباع غير جيد لدى العموم بالمستوى الذي عليه المحاكم في تعاملها مع هذه التقنية.

٦ - تأخر وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات بتفعيل المركز الوطني للتصديق الرقمي والذي يعد المحور الأساس في عمليات التوقيع الالكتروني كونه يقدم منظومة متكاملة لإدارة البنية التحتية للمفاتيح العامة.

٧ - تأخر إصدار اللائحة التنفيذية لنظام التعاملات الإلكترونية.

خامساً: التوصيات:

١ - حث وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات على العمل على تفعيل نظام التعاملات الإلكترونية ، والإسراع بإنشاء متطلبات ذلك . ومن أهمها: المركز الوطني للتصديق الرقمي ، واللائحة التنفيذية لنظام التعاملات الإلكترونية.

٢ – إلزام الجهات القضائية التي ليس لها مواقع على الشبكة العنكبوتية بإنشاء هذه المواقع ، وبالنسبة للجان ذات الاختصاص القضائي التي تقرر إرجاء ضمها للقضاء فيكون لها روابط في موقع وزارة العدل.

٣ – توجيه وزارة العدل إلى تطوير موقعها على الإنترنت ، وإدخال خدمات جديدة فيه ، مثل المؤشرات القضائية الأساسية ، وحثها على تأسيس مواقع خاصة لمجلس القضاء الأعلى، و المحاكم الرئيسية مثل التمييز والمحاكم في المناطق الرئيسية مثل الرياض وجدة و الدمام ومكة والمدينة.

٤ – إلزام الجهات القضائية بإكمال إجراءات ميكنة العملية القضائية لتشمل إصدار الصكوك ، وضبط القضايا وغيرها من الإجراءات الإدارية.

٥ – العمل على إصدار قرارات قضائية من قبل مجلس القضاء الأعلى تؤطر التوجه القضائي والفقهي المعتبر لمخرجات التقنية والمحتج بها وتعميم ذلك على المحاكم.

القسم الخامس: التحكيم كطريق من طرق فض المنازعات:

مقدمة :

نظرا للعيوب التي تعتري القضاء الرسمي في عدد من الدول من جهة عدم فاعليته وبطء إجراءاته وتأثير ذلك على الاقتصاد بصورة عامة فقد برزت الحاجة إلى بدائل أخرى لتسوية المنازعات تكفل التقليل من عيوب القضاء الرسمي وتحقق الفاعلية والسرعة ، ويعد التحكيم من طرق فض المنازعات البديلة وبالذات التجارية منها سواء كانت محلية أو دولية . وتزداد أهميته في ظل تنوع النشاط التجاري وتعقده ، وتعدد الاتفاقيات الدولية الاقتصادية.

وفيما يتعلق بالملكة فالاحتياج للتحكيم يزداد لكونه طريقا مفضلا لفض المنازعات لدى التجار بصفة عامة وللشركات الأجنبية بصفة خاصة ، لا سيما أن المملكة تشهد نموا اقتصاديا غير مسبوق في السنوات الأخيرة وفقا للمؤشرات الاقتصادية ، والاتفاقيات التي وقعت مع عدد من الدول الصناعية في هذا الإطار . يضاف لذلك ما هو معلوم من انضمام المملكة إلى منظمة التجارة العالمية مؤخرا ، وما هو مشاهد في الواقع من سعي الكثير من الشركات والتجار إلى إدراج شرط التحكيم في عقودهم.

ومع ذلك فإنه يلاحظ – من خلال النقاشات الكثيرة الدائرة في اللقاءات والمؤتمرات المتعلقة بالتحكيم في المملكة – تراجع هذا التوجه نوعا ما لدى البعض مما يعني تشكل انطباع غير جيد حول التحكيم . وقد أظهرت الدراسة المسحية أن ٥٦٪ ممن شملتهم الدراسة يرى أن فصل النزاعات عن طريق التحكيم لا يتم بشكل سريع ، في حين لا يمكن التشكيك في أصل فكرة التحكيم وكفاءتها في تسوية النزاعات ، إلا أن التشكيك يتجه يقينا إلى الآليات والإجراءات المتبعة فيه.

أولا : تقييم إجراءات التحكيم:

صدر نظام التحكيم في المملكة بموجب المرسوم الملكي رقم ٤٦ وتاريخ ١٤٠٣/٧/١٢هـ ، وصدرت لائحته التنفيذية بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٢١/٧/م وتاريخ ١٤٠٥/٩/٨هـ. ويستند التحكيم في تحقيق المراد منه من على عاملين مهمين هما : سرعة البت في القضية ، وكفاءة المحكمين المرتبطة بخبرتهم ودرجة تأهيلهم، وما يتبع ذلك من ضرورة المحافظة على سرية القضية وما تشتمل عليه من أسرار تجارية للطرفين ، ولهذا فقد اعتبرت الدراسة أن هذين المحددين – السرعة ، وكفاءة المحكمين – من أهم الأهداف الرئيسية للتحكيم بوصفه طريقا من طرق فض المنازعات ، وستسعى إلى دراسة مدى تحقق هذين الهدفين.

١ - سرعة الفصل في القضايا المعروضة أمام التحكيم:

أ- ما يتعلق بنظام التحكيم:

بقدر ما سعى المنظم في تضمين نظام التحكيم لنصوص وقواعد تفيد توجهه الواضح بضرورة تحقيق المقصد الأساس للتحكيم – إضافة إلى الحكم بالعدالة – وهو : سرعة الفصل في القضية بأسرع وقت إلا أنه للأسف أوجد مادة تفرغ نظام التحكيم من غايته الأساسية ، وهي المادة التاسعة عشرة من النظام والتي دار حولها الكثير من الاعتراضات في العديد من الكتابات . و تنص المادة على أنه : " إذا قدم الخصوم أو أحدهم اعتراضاً على حكم المحكمين خلال المدة المنصوص عليها في المادة السابقة– وهي خمسة عشر يوما – تنظر الجهة المختصة أصلاً بنظر النزاع

في الاعتراض ، وتقرر إما رفضه وتصدر الأمر بتنفيذ الحكم ، أو قبول الاعتراض وتفصل فيه " ، وهذا النص يجيز للجهة المختصة أصلا بنظر النزاع – الدوائر الابتدائية في الجهة – في حال قبلت الاعتراض أن تتصدى للقضية وتحكم فيها ، ولم تفرق بين الاعتراضات الشكلية والموضوعية وهذا يعني أن للجهة النظر حتى في الاعتراضات الموضوعية وهو المعمول به بالفعل في القضاء ، وعلى هذا فإن الطعن أمام الدوائر الابتدائية يأخذ صفة الاستئناف للقضية وهو غير مقصود للمنظم في الأساس . ولا يقتصر الأمر على ذلك – كما لا يخفى – لأنه في حال صدر حكم الدائرة الابتدائية فإنه يكون خاضعا للطعن عليه لدى دوائر التدقيق في الجهة.

واعترض الكثير من المختصين على هذا النص وحاول بعضهم التشكيك في مفهومه والقول بأنه ليس من صلاحيات الجهة المختصة أصلا بنظر النزاع أن تقبل الاعتراضات التي تتعلق بالنزاع من الناحية الموضوعية مثل البحث في الأسباب التي بنت عليها هيئة التحكيم قراراها وإلا فقد التحكيم فعاليته ، وكل ما يجب على الجهة مراقبة مدى التزام المحكمين بالإجراءات والمواعيد التي نص عليها النظام والتحقق من عدم مخالفة القرار لأحكام الشريعة الإسلامية والأنظمة المرعية والأخلاق العامة[٣٠]، كما يرى آخرون أن يكون الاعتراض أمام دوائر التدقيق مباشرة . إلا أن هذه الاعتراضات لم تجد قبولا عند الجهات القضائية.

وبدراسة الاتجاهات الدولية بهذا الخصوص نجد ما يلي:

- بالنسبة للقانون الفرنسي فهو يفرق بين التحكيم الداخلي والتحكيم الدولي ، فحكم التحكيم الداخلي يقبل الطعن فيه بالاستئناف إلا إذا اتفق الأطراف على نزولهم عن هذا الحق ، أما حكم التحكيم الدولي فلا يقبل الطعن ، ولا يجوز إلا طلب الطعن بالبطلان في صور محددة ، وأخذت بهذا التوجه عدد من الدول منها سوريا وقطر والبحرين.
- وأما في القانون النموذجي للتحكيم التجاري الدولي الصادر عن لجنة الأمم المتحدة لقانون التجارة الدولية فلا يجوز الطعن في الأحكام إلا بطلب إلغاء ، وهو ما يعرف بدعوى البطلان التي لا تعد من طرق الطعن ، فهي دعوى لا تقدم إلا لأسباب جدية تحددها التشريعات على سبيل الحصر[٣١]. وأخذ بهذا التوجه القانون المصري ، والقانون العراقي[٣٢].

ومن خلال استعراض الاتجاهات في قوانين بعض الدول ، وما عليه الوضع في النظام السعودي يتضح أن هذه المادة (التاسعة عشرة) والفهم السائد لها يشكل عقبة واضحة للتحكيم وفكرته مما يتطلب إعادة النظر فيها والعمل على اعتبار هيئات التحكيم في درجة موازية للدوائر الابتدائية في القضاء ، وبهذا تكون أحكامها خاضعة للطعن أمام دوائر التدقيق مباشرة.

وهناك قناعة من الجهات المعنية بهذا الخلل حيث تضمنت الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات الصادرة بالأمر الملكي رقم أ/١٤ وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ التوصية بتعديل نظام التحكيم على نحو يتفق مع متطلبات انضمام المملكة إلى منظمة التجارة العالمية ، ودعم الاستثمار وذلك بأن تتولى المحكمة المختصة أصلا بنظر النزاع ودون تأخير التأكد من عدم تعارض حكم المحكمين مع الكتاب والسنة والأنظمة التي لا تتعارض معها دون أن يكون لها فحص وقائع وموضوع النزاع.

ب-ما يتعلق بالتطبيق العملي :

لم تختلف الجهات القضائية – المحاكم وديوان المظالم – في فهم النص المشار إليه ، حيث إن المعمول به هو تصدي الدوائر الابتدائية للقضية والنظر فيها شكلا وموضوعا ، وإخضاعها للطعن لدى دوائر التدقيق ، وقد اجتهدت الدائرة التجارية الأولى في ديوان المظالم ورفعت إلى رئيس الديوان باقتراح أن يتم النظر في قرارات التحكيم من قبل دوائر التدقيق ، إلا أن الدائرة الرابعة في هيئة التدقيق رفضت ذلك بشدة واعتبرت ذلك إساءة إلى العمل القضائي ، ويخالف ما استقر عليه عمل الديوان كما قررته في حكمها رقم ٣٣/ت/٤ لعام ١٤١٤هـ وتاريخ ١٤١٤/٢/١٣هـ ، والمحضر الملحق به.

ولبيان الوضع الحالي فيما يتعلق بسرعة الفصل في القضايا فقد حصلت الدراسة على عدد من القرارات الصادرة عن دوائر التدقيق المختصة

---

(٣٠) د.محمد البجاد ، التحكيم في المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة ، الرياض .

(٣١) د. سيد أحمد محمود ، دعوى بطلان حكم التحكيم، ص ١.

(٣٢) د. محمود بريري ، طرق الطعن في حكم التحكيم ، وكيفية تنفيذه"، مجلة التحكيم العربي صـ٨٣.

في ديوان المظالم ، وبتحليلها من خلال عدد من العناصر المرتبطة بهذه الفقرة يتضح ما يلي:

١ – طول إجراءات توثيق وثيقة التحكيم لدى ديوان المظالم ، حيث يستغرق في بعض الأحيان بضعة أشهر ، كما في القرار رقم ٢٨٥/د/ج/٣لعام١٤١٩هـ.

٢ – تأخر المحكمين في البت في القضية المنظورة لديهم لمدد غير مقبولة قد تفوق المدة التي قد تستغرقها القضية لو نظرت في القضاء الرسمي ، كما في القرار رقم ٢٨٥/د/ج/٣لعام١٤١٩هـ ،حيث تم اعتماد وثيقة التحكيم بتاريخ ١٤١٥/١٢/٢١هـ ،وصدر حكمها بتاريخ ١٤١٨/٣/٦هـ ، وبهذا فقد استغرق الحكم قرابة السنتين والنصف ومع ذلك فقد جرى نقضه ، وما ورد في القرار رقم ٦/ت/٣لعام١٤٢٠هـ حيث تم اعتماد الوثيقة بتاريخ ١٤١١/٨/١٨هـ وصدر حكمها بتاريخ ١٤١٩/٣/٢١هـ أي أنها استغرقت ثمان سنوات.

٣ – طول إجراءات النظر في القضية لدى الدوائر الابتدائية وقد تستغرق سنتين ، كما في القرار رقم ١١٥/ت/٣لعام١٤٢٠ ، وثلاث سنوات كما في القرارين رقم ٩/ت/٣لعام١٤٢٠هـ ، والقرار رقم ١٥١/ت/٣لعام ١٤١٩هـ ، وست سنوات كما في القرار رقم ٢٧٥/ت/٣لعام١٤٢٢ه.

٤ – من خلال استعراض عدد من القرارات الصادرة من هيئة التدقيق نلحظ أن إجراءات التدقيق لا تستغرق سوى شهرين أو ثلاثة في الغالب وهي مدة مقبولة ، إلا أنه قد يختلف الوضع في بعض القضايا وتطول المدة كما في القرار رقم ١٣٥/ت/٣لعام ١٤١٩هـ حيث بقيت القضية قرابة السنة ، وكما في القرار رقم ١٨٥/ت/٣لعام١٤١٨هـ حيث بقيت عشرة أشهر.

٢ - كفاءة المحكمين ، وتأهيلهم :

أ- ما يتعلق بالنظام:

نص نظام التحكيم على الشروط الواجب توافرها في المحكم كما في المادة الرابعة من النظام والتي تنص على أنه : " يشترط في المحكم أن يكون من ذوي الخبرة ، حسن السيرة والسلوك ، كامل الأهلية وإذا تعدد المحكمون وجب أن يكون عددهم وتراً " ، ويلاحظ هنا أنها لم تشترط مؤهلا جامعيا ولا عمرا محددا ، ولا تدريبا معينا . وقد حاولت اللائحة التنفيذية لنظام التحكيم العمل على وضع بعض الاشتراطات حيث نصت على أنه عند تعدد المحكمين يكون رئيسهم على دراية بالقواعد الشرعية والأنظمة التجارية والعرف والتقاليد السارية في المملكة .

وسعت وزارة العدل إلى التقليل من عيوب هذه المادة في التطبيق الفعلي حين أصدرت قوائم المحكمين حيث صدرت مشتملة على ٦١٦ محكما . وباستعراض أسماء المحكمين نلحظ أنها اشترطت أن يكون المحكم جامعيا ، كما نرى أن ٤٦٢ من المقيدين بالقائمة من المحكمين مختصون بالفقه أو القانون والأنظمة أو الحقوق ، ويمثل ما نسبته ٧٥٪ من مجموع المحكمين ، وقد قلت هذه النسبة من عدد المقيدين في القائمة من غير المختصين حيث إن التحكيم قضاء خاص يحتاج إلى مختص بالفقه أو القانون ، إلا أنه يبقى أن هناك بعض الملحوظات المتعلقة بهذه القائمة ، ومن ذلك:

١ – أن اللجنة المعنية بوزارة العدل لا تقوم بمقابلة المتقدمين بطلب قيد أسمائهم في القائمة مما سبب دخول أشخاص لا دراية لهم بالتحكيم ولا بأنظمته وإجراءاته ، وقد يكون البعض مدفوعا بالجانب المادي المتحصل عن التحكيم ، وفي هذا إخلال كبير في العملية التحكيمية في المملكة.

٢ – أن هذه القائمة مع الجهود المبذولة في إخراجها قد لا تفيد كثيرا ، حيث إن النظام أجاز أن يكون المحكم من غير المقيدين بالقائمة . حيث إن المنظم السعودي أخذ بتوجه ضعيف جدا في تسمية المحكمين واختيارهم ، ففي حين تتجه بعض الدول إلى التحكيم المؤسسي ، وتذهب بعضها إلى السماح بالتحكيم الحر واشتراط أن يكون المحكم مسجلا في قوائم المحكمين الصادرة عن الجهة المختصة ، إلا أن النظام السعودي أجاز أن يكون المحكم من القائمة ومن غيرها كما هو نص المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية.

ب – ما يتعلق بالتطبيق العملي:

بدراسة قرارات التحكيم المشار إليها نجد أن هناك نسبة من القرارات جرى نقضها بسبب عدم اكتمال الشروط في المحكم أو بسبب أخطاء وقعت فيها هيئة التحكيم ويمكن القول بأنها راجعة إلى قلة العلم أو الخبرة في مجال التحكيم، ولعل من أبرز هذه الملحوظات:

- عدم استيعاب بعض المحكمين ضرورة استقلاله وحياده عمن اختاره للتحكيم ، وتصرف بعضهم كوكيل عمن اختاره.
- عدم تقيد هيئة التحكيم بالتحقق من الصفة كما في القرار رقم ١٨٥/ت/٣ لعام ١٤١٨هـ.
- عدم إيداع وثيقة التحكيم أو تسجيل الحكم من قبل المحكم لدى الجهة المختصة.
- عدم تسبيب الهيئة للقرار التحكيمي مما أدى إلى نقضه كما في القرار رقم ١٢٦/ت/٣ لعام ١٤٢٠هـ ، والقرار رقم ١٤٤/ت/٣/ لعام ١٤٢٠هـ.
- عدم تقيد هيئة التحكيم بالإجراءات التي ينص عليها نظام التحكيم السعودي، كما في القرار رقم ٩٣/د/تج/١٠ لعام ١٤١٢هـ.

- مخالفة هيئة التحكيم للنظام العام في السعودية كأن تنزع الاختصاص من القضاء السعودي.
- الحكم بتنازل الشريك الأجنبي عن حصته دون الرجوع إلى الوزارة المختصة كما في القرار رقم ١٦٩/ت/٣ لعام ١٤١٧هـ.
- مخالفة نظام الشركات السعودي كما في القرار رقم ١٣٥/ت/٣ لعام ١٤١٩هـ.

وبهذا فإن الأمر يستلزم إعادة النظر في شروط المحكمين وأهمية اشتراط مؤهل جامعي على الأقل للمحكم ، وأن يتجاوز دورات محددة تقوم بها وزار ة العدل أو أحد المراكز المعتمدة في التدريب القانوني.

ثانيا : التنظيم الإداري للعملية التحكيمية :

أغفل نظام التحكيم التنظيم الإداري لها ، وتحديد الجهة المعنية بمتابعة المحكمين وتأهيلهم وأين تتم العملية التحكيمية وهل تكون في ذات الجهة أم تكون في الغرف التجارية أم في مكاتب المحكمين ، أو تنشأ مراكز مستقلة للتحكيم تعنى بذلك كله كما هو مطبق في بعض الدول .

وغاية ما ورد في النظام بهذا الخصوص هو ما نصت عليه المادة الخامسة من ضرورة أن تعد قائمة بأسماء المحكمين بالاتفاق بين وزير العدل ووزير التجارة ورئيس ديوان المظالم ، وتخطر بها المحاكم والهيئات القضائية والغرف التجارية والصناعية ، وقد قامت وزارة العدل بإصدار هذه القوائم كما سبقت الإشارة إليه . كما صدر قرار رئيس ديوان المظالم رقم ٣٩ وتاريخ ١٤٠٩/١١/٢هـ بإنشاء سكرتارية للتحكيم يلحق بها موظف أو أكثر يكون من مهامها:

- تلقي طلبات التحكيم وقيدها ، وعرضها على نائب رئيس الديوان للشرح عليها بما يلزم.
- فتح ملف خاص لكل طلب تحكيم يودع فيه الأوراق المتعلقة بالموضوع كافة.
- إخطار المحتكمين والمحكمين بالقرار الصادر باعتماد الوثيقة.
- القيام بأعمال سكرترية الجلسات التي تعقدها الهيئة ، وإخطار المحتكمين بمواعيد الجلسات.
- تلقي الاعتراضات من ذوي الشأن ، وتسليم المحكوم لصالحه الصورة التنفيذية لقرار التحكيم.

مراكز التحكيم:

مع الحجم الضخم للتجارة المحلية والدولية في المملكة والمرشحة للزيادة استنادا إلى ما أشرنا إليه في أول هذا القسم ولا سيما أن بعضها غير تقليدي مثل : صناعة الطاقة والنفط ، والأعمال الفكرية والإلكترونية ، والتجارة عن بعد وغيرها من الاستثمارات التي تتطلب الكثير من الضبط في العملية القضائية بصورة عامة و التحكيمية منها بصورة خاصة . ومع ذلك فلا يوجد في المملكة مركز للتحكيم ، حيث لا زالت تأخذ بـ " التحكيم الحر " ، مما أدى ببعض المستثمرين السعوديين إلى اللجوء إلى المراكز العربية أو العالمية لما يجده من ضبط في إجراءات العملية التحكيمية، وتراكم لخبرات القائمين عليها من مسئولين ومحكمين وموظفين ، وانضباط الجوانب الإدارية في المركز، وتحديد بين لما يتعلق بالأتعاب .

ونشير إلى أن إنشاء مراكز للتحكيم يساعد على ما يلي:

١ – ضبط العملية التحكيمية ، وتوحيد إجراءاتها ، وتسهيل الإشراف على أعمالها من قبل الجهات المعنية.

٢ – العمل على ضبط تكلفة العملية التحكيمية وفق رسوم ومبالغ محددة ، تكفل العدالة للطرفين.

٣ – الاستفادة من تراكم الخبرة التحكيمية والإدارية وتوظيفها في خدمة العملية التحكيمية ، وهو من مقاصد التحكيم.

ومما يذكر بهذا الخصوص أن الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء التي سبقت الإشارة إليها انتهت إلى ضرورة إنشاء مركز وطني للتحكيم تحت مظلة مجلس الغرف التجارية والصناعية مع إنشاء فروع له في الغرف التجارية والصناعية لينظم ما يتعلق بالتحكيم ، من حيث إصدار لائحة تتعلق بإجراءات التحكيم الأولية وكيفية تحديد أتعاب المحكمين ومصاريفهم وقائمة محددة وواضحة بأسماء المحكمين . ويرى ٧٠٪ من عينة الدراسة المسحية أن إنشاء مركز متخصص للتحكيم من أسباب رفع كفاءة البيئة العدلية.

ثالثا : تنفيذ أحكام التحكيم الأجنبية :

تعمد الكثير من التشريعات إلى توحيد الأحكام المتعلقة بتنفيذ أحكام المحاكم الرسمية وأحكام التحكيم إذا كانا نهائيين على اعتبار أنهما بذات القوة ، وعليه فسيكون الحديث في هذه الفقرة عن تنفيذ الأحكام الأجنبية بصورة عامة.

يختص ديوان المظالم بتنفيذ الأحكام الأجنبية وفقا لما ورد في المادة الثالثة عشرة من نظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم٧٨/م وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ . وقد نصت المادة السادسة من اللائحة التنفيذية على اعتبار طلب تنفيذ الأحكام الأجنبية دعوى ترفع وفقا لإجراءات رفع الدعوى الإدارية المنصوص عليها في اللائحة ، وقد صدر من رئيس ديوان المظالم التعميم رقم (٧) بتاريخ ١٤٠٥/٨/١٥هـ والمتضمن تنظيم أحكام وإجراءات النظر في أحكام المحكمين الأجنبية ، ومما ورد فيه:

- أن الديوان لدى نظره لطلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية لا يقوم بإعادة نظر الدعوى أو بحث موضوعها بل يقف دور الديوان عند مراقبة مدى توافر الشروط الخارجية للحكم واللازمة لقبول تنفيذه بالمملكة وفقا للقواعد المقررة في هذا الصدد وفي نطاق ما تضمنته المادة الثانية من اتفاقية تنفيذ الأحكام بين دول جامعة الدول العربية – على اعتبار أنها الاتفاقية الوحيدة التي وقعت عليها المملكة في حينه – من أن للسلطة القضائية المختصة في الدول المطلوب إليها التنفيذ أن ترفض الحكم في حالة ما إذا كانت الهيئة القضائية التي أصدرته غير مختصة بنظر الدعوى بسبب عدم ولايتها أو بسبب قواعد الاختصاص الدولي وكذلك في حالة ما إذا كان الخصوم لم يعلنوا على الوجه الصحيح.
- خولت اتفاقية تنفيذ الأحكام بين دول جامعة الدول العربية للسلطة القضائية المختصة بالدول المطلوب إليها التنفيذ الحق في رفض تنفيذ الحكم إذا كان مخالفا للنظام العام أو الآداب العامة في الدولة المطلوب إليها التنفيذ ، وأن الدول المطلوب إليها التنفيذ هي صاحبة السلطة في تقدير ذلك الأمر ، ويتصل بذلك أن أهم ما يتعين الالتزام به لدى النظر في طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية أنه لما كانت الشريعة الإسلامية هي الدستور والمرجع الأعلى للقضاء والحكم بالمملكة العربية السعودية فإنه لا يجوز بأي حال من الأحوال تصور إمكان إقرار تنفيذ أي حكم أجنبي إذا كان مخالفا لأصل من الأصول العامة للشريعة وقد استقر قضاء ديوان المظالم على ذلك ، حيث جرى على رفض تنفيذ بعض الأحكام الأجنبية فيما تضمنته من فوائد ربوية ونؤكد على ضرورة الالتزام الكامل والمطلق بأحكام شرعنا الحنيف " .

وهذا توجه محمود لديوان المظالم ، وهو مقتضى الاتفاقيات التي صادقت عليها الدولة ، ومنها : اتفاقية تنفيذ الأحكام بين دول جامعة الدول العربية المادة الثالثة ، واتفاقية الرياض للتعاون القضائي المادة السابعة والثلاثين ، واتفاقية نيويورك لسنة ١٩٥٨م بشأن تنفيذ أحكام التحكيم الأجنبية.

وبالنظر فيما يتعلق بواقع تنفيذ أحكام التحكيم الأجنبية نجد أن هناك بعض الإشكالات، ومنها:

١ – التفاوت في تحديد مدى تعارض حكم التحكيم الأجنبي للشريعة الإسلامية في بعض المسائل المختلف فيها ، ففي حين لا إشكال في رفض تنفيذ الحكم إذا اشتمل على إقرار الربا مثلاً كون ذلك محكوما بنصوص صريحة ، إلا أن بعض القرارات وسعت هذا المفهوم ليشمل حتى التعويض عن الضرر المعنوي والأدبي واعتبرت أن ذلك من باب أكل أموال الناس بالباطل "حكم الديوان رقم ٢٠/د/ف/١٠".

٢ – الجدل الكبير الدائر بين المختصين والعاملين في السلك القضائي حول بعض الأمور الأساسية في التحكيم الأجنبي والمؤثرة فيه بدرجة كبيرة ، ومنها : كون المحكم غير مسلم والمحتكم مسلما ، وإذا كان المحكم امرأة.

وفي ختام الحديث حول الوضع الحالي وتقويمه نشير إلى أنه وتأكيدا لما أشارت إليه الدراسة فيما يتعلق بالخلل الحاصل في العملية التحكيمية سواء كان ذلك في الجوانب النظامية أو التنظيمية فقد جاء في التقرير المعد من الهيئة العامة للاستثمار حول معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة الإشارة إلى ضعف فعالية نظام التحكيم في المملكة ، حيث لا توجد آلية واضحة له ، كما أن إجراءات تنفيذ قرارات التحكيم طويلة ، وأن هناك مخالفة لمبادئ التحكيم المتعارف عليها دوليا ، وأوصى التقرير بضرورة معالجة الوضع بإصدار نظام تحكيم واضح الإجراءات ، وأن يكون القرار التحكيمي نهائيا ، والاعتراف بقرارات التحكيم الأجنبية[٣٣].

رابعا : المعوقات:

١ – إخضاع قرارات التحكيم للطعن أمام الدوائر الابتدائية في الجهة القضائية المختصة أصلا بنظر النزاع .

٢ – ضعف الاشتراطات المطلوبة في المحكمين.

٣ – إغفال النظام لتنظيم الإشراف على التحكيم من الجهة الإدارية بالدرجة الكافية لقيام المحكمين بمسئولياتهم على الوجه المطلوب بكفاءة وسرية عالية.

---

(٣٣) تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة العربية السعودية ، الصادر عن الهيئة العامة للاستثمار ، ١٤٢٤هـ.

٤ – عدم وجود مراكز متخصصة للتحكيم مما أدى إلى تشتت هيئات التحكيم في مكاتب خاصة أو مكاتب المحامين أو في الغرف التجارية .

٥ – إجازة كون المحكم من المسجلين بقوائم التحكيم ومن غيرها ، وهو من أضعف التوجهات الدولية حيث يسمح بتولي التحكيم من لا يصلح له .

٦ – التفاوت في تحديد بعض المفاهيم المؤثرة في صحة وحجية القرارات التحكيمية ، مثل : النظام العام ، وأحكام الشريعة الإسلامية التي لا يجوز مخالفتها.

٧ – ضعف الإلمام بفقه التحكيم من قبل المختصين من قضاة ومحامين ومحكمين.

خامسا : التوصيات

١ – المسارعة بتعديل نظام التحكيم الحالي لإلغاء ما ورد فيه من أحكام تفرغ التحكيم من هدفه الأساس وهو ما نصت عليه الترتيبات القضائية لأجهزة القضاء ، وتعديل ما يتطلب ذلك كآلية الطعن في قرارات التحكيم والاشتراطات في المحكمين وموجبات الإبطال وغيرها . والإضافة للنظام باعتبار قرار التحكيم سندا تنفيذيا يخضع فقط لتدقيق الجهة المختصة أصلا بنظر النزاع في دوائرها التدقيقية بالنظر في مدى موافقته للأنظمة في الجوانب الموضوعية والإجرائية كغيره من الأحكام الصادرة من القضاء الرسمي . وحصر طرق الطعن بطلب الإبطال فقط لمخالفته لنصوص محددة والنظام العام . وإدراج الأحكام والقواعد المنظمة للعملية التحكيمية في جانبها الإداري ، وآلية الترخيص للمراكز الخاصة بالتحكيم وكيفية الإشراف عليها وارتباطها بالجهات المعنية.

٢ – تشجيع إنشاء مراكز للتحكيم لأن هناك احتياجا لمثل هذه المراكز لتكون داعما للقضاء الرسمي ، ومشجعا لتوفير بيئة استثمارية جاذبة لرؤوس الأموال الأجنبية والمحلية.

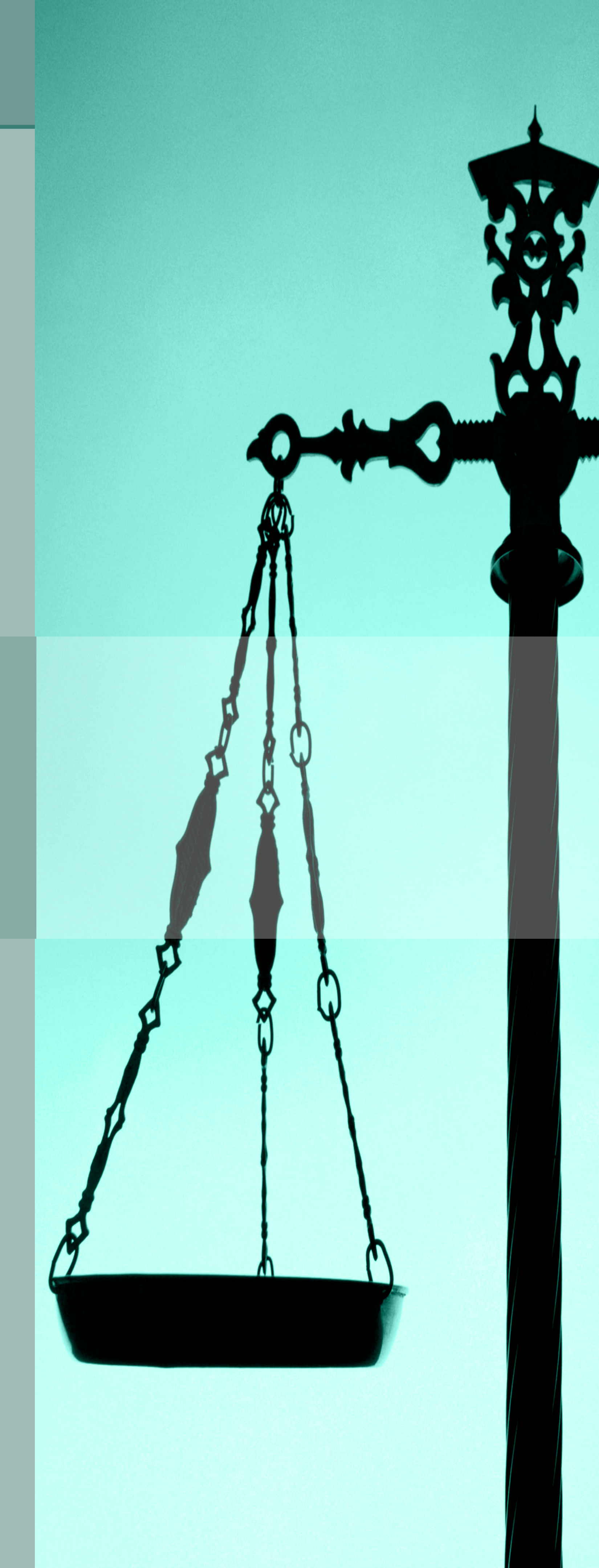
٣ – تدريب المعنيين بالعملية التحكيمية من القضاة والمحامين والمحكمين على الأنظمة المتعلقة بالتحكيم والاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات العلاقة ، والنظريات الحاكمة له.

٤ – نشر فقه وثقافة التحكيم بين المختصين والمعنيين ، وذلك بتوفير المجلات المتخصصة في التحكيم، وتشجيع المؤتمرات واللقاءات الدورية .

٥ – العمل على إدراج مواد متخصصة في التحكيم في كليات الشريعة والأنظمة.



الفصل الثالث:
تأهيل وتدريب منسوبي البيئة العدلية



تمهيد:

مما لا شك فيه أن رفع الكفاءة المهنية لمنسوبي البيئة العدلية واستحداث الوسائل العلمية لتحقيق ذلك له أثره المباشر والإيجابي على تحسين البيئة العدلية بعناصرها المختلفة ، كما أنه يسهم في تثبيت دعائم النظام القانوني حيث إن العاملين في هذه البيئة يكونون أكثر قدرة على مباشرة وظائفهم وتأدية مهامهم متى ما كان تأهيلهم تأهيلاً مهنياً قوياً ومواكبا لكل التطورات ، وهذا يسهم في نهاية المطاف في دعم التنمية الاقتصادية.

وتزداد أهمية دراسة وتقييم الواقع الحالي للتأهيل والتدريب القانوني المهني المستمر في المملكة في هذا الوقت على وجه الخصوص ، نظراً لانضمام المملكة إلى منظمة التجارة العالمية من جهة الأمر الذي-ودون أدنى شك-سيكون له أثره المباشر على النظام القانوني الداخلي ، ومن جهة ثانية فإن صدور نظام القضاء ونظام ديوان المظالم الجديدين بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ سوف يؤدي إلى نقل القضاء التجاري والعمالي والجزائي المحكوم بأنظمة إلى المحاكم مما يتوجب معه أن يكون القضاة مؤهلين في كيفية التعامل مع الأنظمة واللوائح.

ولقد بينت دراسة (البنية التشريعية والقضائية في المملكة) التي قُدمت في منتدى الرياض الاقتصادي الأول عام ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م أهمية التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية ، وكان من أهم النتائج التي توصلت إليها : أن الجهاز التشريعي في المملكة يفتقر إلى كوادر فنية متخصصة في مختلف عناصر العملية التشريعية ذات تأهيل متنوع المصادر لتثري الجهاز التشريعي بخبرات متنوعة ، وأن الجهاز التشريعي يفتقر إلى رؤية تدريبية يتواصل بها الجهاز مع الخبرات التشريعية المعاصرة بشكل فعال، وأنه يوجد ضعف في البرامج التدريبية للموظفين الجدد، والتي تركز على المهارات المهنية من تحليل وتركيب وبحث وصياغة وغيرها ، وأن التدريب القانوني على رأس العمل ضعيف ، وأن هناك ضعف في تأهيل وتدريب القضاة خاصة فيما يتعلق بمهارات التحليل والتركيب الفقهي ، أي تحليل الوقائع والقواعد وتطبيق الأحكام عليها.

ويهدف هذا الفصل إلى تقييم الجوانب المختلفة المتعلقة برفع كفاءة كوادر الجهازين التشريعي والقضائي والمحامين والمستشارين القانونيين (الشرعيين والنظاميين) في الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص ، باعتبار أن ذلك هو الأساس والقاعدة لحسن قيام هذه الفئة بمهامها ، وتحديد المعوقات والصعوبات المتصلة بها وتقديم مقترحات لحلها ، وسيكون ذلك من خلال دراسة أهمية التأهيل الأكاديمي والمهني والتدريب والتطوير المستمر للكوادر التي تسهم في البيئة التشريعية والقضائية ، وأوجه القصور فيه ، وآليات تطويره ، واستعراض التعليم الأكاديمي الذي يتوفر للعاملين في المجالين التشريعي والقضائي ومعوقاته.

القسم الأول: التعليم الأكاديمي الشرعي والنظامي (هيكلته وتنظيمه ومؤسساته):

يظهر واقع التعليم القانوني (الشرعي والنظامي) في المملكة من حيث هيكلته ومؤسساته والمناهج والخطط الدراسية المعمول بها في هذه المؤسسات ومخرجاتها والوظائف المتاحة لخريجي هذه المؤسسات وجود تشتت ملموس فيه ، ليس في مؤسساته فقط بل في مضمونه أيضاً ، إضافة إلى عدم التوافق الظاهر بين برامج هذه المؤسسات وخططها الدراسية من جهة والواقع والتطورات والمستجدات المحلية والدولية من جهة أخرى ، الأمر الذي له آثاره السلبية ليس فقط على العاملين في البيئة العدلية بل على المجتمع بأسره وعلى التنمية الاقتصادية كذلك ، وذلك نظراً لدور العاملين في البيئة العدلية والارتباط المباشر لوظائفهم إما بإعداد وصياغة وتفسير الأنظمة واللوائح التي تنظم شؤون المجتمع ، وإما لارتباطها بالفصل فيما قد ينشأ في المجتمع من منازعات وجرائم.

فبينما توجد مؤسسات تعليمية تخرج متخصصين ملمين في الشريعة الإسلامية فقط، هي كليات الشريعة في كل من جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية[1]، وجامعة أم القرى بمكة المكرمة[2]، والجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة[3]، وجامعة القصيم[4]، وجامعة الملك خالد بأبها[5]. نجد أن هناك مؤسسات تعليمية تخرج متخصصين ملمين فقط في الأنظمة مع إلمام بسيط في بعض الجوانب الشرعية اليسيرة ، هي : قسم الأنظمة

---

(١) لمعلومات حول جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية في الرياض وفروعها انظر موقع الجامعة على شبكة الإنترنت http://www.imamu.edu.sa/

(٢) لمعلومات حول كلية الشريعة بجامعة أم القرى بمكة المكرمة انظر موقع الجامعة على شبكة الإنترنتhttp://www.uqu.edu.sa/

(٣) لمعلومات حول الجامعة الإسلامية في المدينة المنورة انظر موقع الجامعة على شبكة الإنترنتhttp http://www.iu.edu.sa

(٤) لمعلومات حول جامعة القصيم انظر موقع الجامعة على شبكة الانترنت http://www.qandt.net/

(٥) لمعلومات حول كلية الشريعة بجامعة الملك خالد بأبها انظر موقع الجامعة على شبكة الإنترنت http://www.kku.edu.sa

بكلية الأنظمة والعلوم السياسية(٦) بجامعة الملك سعود ، وقسم الأنظمة في كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة الملك عبد العزيز في جدة(٧)، وقسم القانون في جامعة الأمير سلطان(٨). كما أن هناك مؤسسات تعليمية تخرج متخصصين ملمين بالأنظمة لمن لديهم إلمام بالشريعة الإسلامية ، هي المعهد العالي للقضاء(٩) شعبة الأنظمة في قسم السياسة الشرعية ، ومعهد الإدارة العامة "دبلوم دراسات الأنظمة(١٠)، وجامعة أم القرى "برنامج القضاء(١١)، وكلية الشريعة في جامعة الملك خالد في أبها "برنامج ماجستير الأنظمة"(١٢).

ويعد من أهم الآثار المترتبة على تشتت التعليم القانوني (شرعياً ونظامياً) ازدواجية الوظائف القانونية (الشرعية والنظامية) خاصة في أجهزة الدولة ، ويوضح الجدول التالي(١٣) ذلك:

جدول رقم (١/٣) يبين فئات الوظائف الشرعية والقانونية الحكومية

الوظائف القانونية الحكومية	
الوظائف النظامية	الوظائف الشرعية
كبير مستشارين قانونيين	كبير مستشارين شرعيين
مدير عام	مدير عام
مدير إدارة	مدير إدارة
مدير	مدير
مستشار قانوني	مستشار شرعي
مستشار قانوني مساعد	مستشار شرعي مساعد
باحث قانوني	باحث شرعي
باحث قانوني مساعد	باحث شرعي مساعد
كبير محققين قانونيين	كبير محققين شرعيين
محقق قانوني	محقق شرعي
محقق قانوني مساعد	محقق شرعي مساعد

(٦) بتاريخ ١٤٢٧/٤/٢٥هـ اتخذ مجلس التعليم العالي في جلسته الثانية والأربعون قراره رقم (١٤٢٧/٤٢/١٧) المتضمن في الفقرة (ب) منه تحويل قسم الأنظمة (القانون) وقسم العلوم السياسية في كلية العلوم الإدارية إلى كلية مستقلة تحت مسمى (كلية الأنظمة والعلوم السياسية).وقد صدر الأمر السامي رقم (٥٩٩٧/م ب) وتاريخ ١٤٢٧/٨/١٠هـ بالموافقة على ذلك.

(٧) مزيد من المعلومات حول قسم القانون في جامعة الملك عبدالعزيز انظر موقع الجامعة على شبكة الإنترنت http://www.kaau.edu.sa/

(٨) لمزيد من المعلومات حول جامعة الأمير سلطان بالرياض انظر موقع الجامعة على شبكة الإنترنت http://www.psu.edu.sa/

(٩) أنشئ المعهد العالي للقضاء بالمرسوم الملكي رقم (م/٤) وتاريخ ١٣٨٥/٣/١٢هـ وذلك لتأهيل القضاة من خلال الدراسات العليا الفقهية والقضائية (الماجستير والدكتوراه). ، والدراسة في المعهد تخصصية في مجال القضاء وما يتصل به ، وتُعنى الدراسة في المعهد بالفقه الإسلامي المقارن والسياسة الشرعية. وفي المعهد قسمان علميان هما قسم الفقه المقارن ، وقسم السياسة الشرعية، وفي هذا القسم الأخير شعبتان هما الشعبة العامة وشعبة الأنظمة.

(١٠) لمزيد من المعلومات حول معهد الإدارة العامة انظر موقع المعهد على شبكة الإنترنت http://www.ipa.edu.sa/

(١١) لمزيد من المعلومات حول كلية الشريعة بجامعة أم القرى بمكة المكرمة انظر موقع الجامعة على شبكة الإنترنت http://www.uqu.edu.sa/

(١٢) مزيد من المعلومات حول كلية الشريعة بجامعة الملك خالد بأبها انظر موقع الجامعة على شبكة الإنترنت http://www.kku.edu.sa

(١٣) دليل تصنيف وظائف الخدمة المدنية.

فعلى الرغم من اختلاف مؤهلات وخبرات هذه الفئات الوظيفية (شرعية ونظامية) ، إلا أن الغريب في الأمر أن مهام هذه الوظائف متماثلة ، وهذا التماثل في المهام يجعل الكثير من أجهزة الدولة تطلب عند الإعلان عن حاجتها لشغل أي من هذه الوظائف أن يكون المتقدم إما حاصلاً على شهادة في الشريعة أو شهادة في الأنظمة (القانون) ، وهو أمر ربما يعطي نوعا من الإيحاء أنه لا يوجد فرق بين دراسة الشريعة ودراسة القانون ، وأنهما متماثلتان. وفي الحقيقة هناك اختلاف جذري بين الدراستين في المضمون والخطط الدراسية والمناهج والمراجع.
فدارس الشريعة عند ممارسة مهامه الوظيفية سيجد أن الكثير مما سيواجهه محكوم بأنظمة ولوائح وقوانين واتفاقيات دولية ، مما سيضطره إلى الرجوع إلى وسائل تطوير ذاتية فيما يتعلق بالمفاهيم القانونية من خلال الكتب والدراسات القانونية، وهو عمل لن يكون صعباً عليه ؛ لأن القواعد الأساسية في الشريعة والقانون متشابهة إلى حد كبير.

ونفس المشكلة التي يواجهها دارس الشريعة يعانيها دارس الأنظمة ؛ لأنه عند ممارسته العمل القانوني سيتضح له أن الأنظمة واللوائح أساسها وأصولها فقهية، كما أن الكثير من الأوضاع والوقائع غير مدونة ومحكومة بمبادئ شرعية، الأمر الذي سيضطره إلى الرجوع إلى وسائل تطوير ذاتية فيما يتعلق بالمفاهيم الشرعية من خلال الكتب والدراسات الشرعية ، وهو أمر ليس بالعسير عليه لأن لديه خلفية بسيطة عن بعض المواد الشرعية التي درسها في مرحلة بكالوريوس الأنظمة. وفي نهاية المطاف فإن كل منهما لا يستطيع العمل بمعزل عن الآخر ، فالقانوني بحاجة إلى الشرعي، والشرعي بحاجة إلى القانوني.

إن مما يثير التساؤل هو عدم السعي لحل هذه المشكلة في هيكلة التعليم القانوني بما يتناسب مع النظام القانوني في المملكة الذي يقوم على أن الشريعة الإسلامية هي الحاكم على كل الأنظمة كما أوضح الفصل الأول من الدراسة ، بحيث يكون لدينا أشخاص ملمون بالشريعة والقانون في ذات الوقت، حيث إن ذلك يتوافق مع بنية النظام القانوني في المملكة ، الذي هو واضح في كل عبارات مواد النظام الأساسي للحكم.
فعلى الرغم من أن اللجنة العليا لسياسة التعليم[١٤] في البند رقم (١٤٦) من وثيقة التعليم الصادرة عنها في عام ١٣٩٠هـ أوصت بأن تُعنى كليات الشريعة بالدراسات الحقوقية لتخريج متخصصين شرعيين حقوقيين لسد حاجة البلاد ، كما أن قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٧) وتاريخ ١٤٠١/٩/١٤هـ وجه بأن يتم تدريس الأنظمة في كليات الشريعة ، ونص على (تشكيل) لجنة لدراسة تنفيذ القرار ورفع توصياتها، إلا أن ذلك كله لم ينفذ ، ولو نفذ في حينه ؛ أي من تاريخ توصية اللجنة العليا لسياسة التعليم أو على الأقل من تاريخ قرار مجلس الوزراء (١٦٧) لأحدث تغيرًا جذريًا في واقع التعليم القانوني ينعكس إيجاباً على أجهزة البيئة العدلية من قضاء وتشريع وتنفيذ ، ولأوجد في الوقت الحالي عددًا كافياً من المتخصصين الذين يجمعون بين التخصص الشرعي والنظامي.

إن التأمل في بعض القرارات التي صدرت عن مجلس التعليم العالي يجد أنها لا تحقق ما أوصت به اللجنة العليا لسياسة التعليم ، وما وجه به مجلس الوزراء في قراره رقم (١٦٧) المشار إليه أعلاه. حيث نجد أن مجلس التعليم العالي في جلسته (الخامسة والعشرين) المنعقدة بتاريخ ١٤٢٣/٣/٢٣هـ اتخذ قراره رقم (١٤٢٣/٢٥/٦) المتضمن تأييد المجلس تخصيص برنامج في مرحلة الماجستير بكليات الشريعة لتدريس الأنظمة ؛ وذلك لإيجاد متخصصين في هذا المجال يمكن الاستفادة منهم في مجال القضاء، والمحاماة، وكذلك التدريس. ومع أن هذا القرار يسعى لتقليل التشتت القائم في التعليم القانوني ومخرجاته وذلك بجعل كليات الشريعة تقوم بتدريس مواد قانونية ولو في مرحلة الماجستير ، إلا أن ذلك ليس هو الحل الأمثل لسببين ؛ الأول أن المواد في برامج الماجستير تكون محدودة ولن تشمل كل جوانب وفروع القانون ، كما أنها دراسة تركز على البحث وليس على الجوانب التطبيقية التي تتميز بها الدراسات القانونية. والثاني أن ما قرره المجلس هو حل مرحلي لابد وأن تتبعه مرحلة أخرى وهي إيجاد كليات للشريعة والأنظمة.

كما نجد أن قرار مجلس التعليم العالي رقم (١٤٢٧/٤٢/١٧) وتاريخ ١٤٢٧/٤/٢٥هـ المتضمن إنشاء كلية في جامعة الملك سعود مستقلة تحت

---

(١٤) للاطلاع على كامل الوثيقة الصادرة عن اللجنة العليا لسياسة التعليم انظر ، د. سليمان بن عبدالرحمن الحقيل ، سياسة التعليم في المملكة العربية السعودية "أسسها ، أهدافها ووسائل تحقيقها ، اتجاهاتها ، نماذج من إنجازاتها" ، الطبعة الثالثة ، ١٤٠٩هـ ، الرياض : مطابع الفرزدق التجارية.

مسمى (كلية الأنظمة والعلوم السياسية) تضم قسم الأنظمة وقسم العلوم السياسية لم يكن قراراً صائباً ، إذ أنه وإن كان هناك تقارب بين تخصص القانون والعلوم السياسية ، إلا أن الأمر الطبيعي هو الربط بين الشريعة والقانون.

ومن الأهمية بمكان عند معالجة هذه المشكلة الاستئناس بتجارب الدول الأخرى ، ومن خلال تأمل تجارب البعض منها يتضح أن بعض الجامعات في بعض الدول الإسلامية والعربية لديها كليات تجمع بين الشريعة والقانون في ذات الوقت. فمن بين هذه الجامعات جامعة الإمارات(١٥)، فكلية الشريعة والقانون في الجامعة أسست عام ١٩٧٨م، بهدف تخريج متخصصين يحملون أصول التشريع الإسلامي ، وأصول المعرفة القانونية ، وتضم الكلية تخصصات متنوعة ، فهنالك التخصص المنفرد في كل من الشريعة والقانون ، وهناك التخصص الرئيسي في كل منهما والفرعي في الآخر، وهنالك التخصص المزدوج في الشريعة والقانون. ونفس التوجه تأخذ به كلية الشريعة والقانون بجامعة صنعاء(١٦)، فهذه الكلية هي من أوائل الكليات التي أنشأتها جامعة صنعاء عام ١٩٧٠م، والخطة الدراسية في الكلية تقوم على فكرة نظام التخصص العام دون فصل بين الشريعة الإسلامية والقانون باعتباره الأصلح للتطبيق لقيام رابطة بين الشريعة والقانون في اليمن ؛ حيث يستمد القانون أحكامه – دستوريًا – من أحكام الشريعة الإسلامية. كذلك نفس التجربة تأخذ بها كلية الشريعة والقانون بجامعة الحديدة(١٧) والتي تأسست في العام الدراسي ١٩٩٦م.

إن ما يجب أن يُسعى لتحقيقه في موضوع التعليم القانوني في المملكة هو إزالة الازدواجية والتشتت ، بحيث يكون لدينا فقط أشخاص لديهم الفهم الشرعي والفهم القانوني ، ولكي يتحقق ذلك لابد من إعادة هيكلة التعليم القانوني بشقيه الشرعي والقانوني. ولعل الحل الأمثل النهائي هو أن يتم تدريس الأنظمة مع الشريعة في كليات الشريعة مع زيادة سنوات الدراسة فيها ليصبح خريج هذه الكليات عارفا بالفقه وأصوله وغير ذلك من العلوم الشرعية ، وملمًا في الوقت نفسه بالأنظمة ، وأن يعاد النظر في المستوى الوظيفي الذي يستحقه الخريج ، وهذا الاقتراح في حالة الأخذ به سينشئ جيلاً من المتخصصين في الشريعة والقانون.

وإذا ما وصلنا إلى هذه النتيجة فإن الوضع الطبيعي للوظائف القانونية الحكومية سيكون على النحو المبين أدناه ، ويكون من يشغل أيًا منها لديه إلمام بالشريعة والأنظمة في ذات الوقت.

جدول رقم (٢/٣) يبين فئات الوظائف القانونية الحكومية المقترحة

م	الوظائف القانونية
١	كبير مستشارين قانونيين
٢	مدير عام إدارة قانونية
٣	مدير إدارة قانونية
٤	مدير
٥	مستشار قانوني
٦	مستشار قانوني مساعد
٧	باحث قانوني
٨	باحث قانوني مساعد
٩	كبير محققين قانونيين
١٠	محقق قانوني
١١	محقق قانوني مساعد

(١٥) لمزيد من المعلومات عن كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات انظر موقعها على شبكة الإنترنت http://www.uaeu.ac.ae/

(١٦) لمزيد من المعلومات عن كلية الشريعة والقانون بجامعة صنعاء انظر موقعها على شبكة الإنترنت ttp://www.sanauniv.net/web/lag_web/index.html

(١٧) لمزيد من المعلومات عن كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات انظر موقعها على شبكة الإنترنت http://www.hoduniv.edu.ye/college2.htm

أما فيما يتعلق بتقييم المناهج والخطط الدراسية المتبعة في هذه المؤسسات التعليمية ، فنجد أن المناهج والخطط الدراسية المتبعة في كليات الشريعة في الغالب متقاربة ومتجانسة فيما بينها، ومن خلال استعراض واحدة منها هي كلية الشريعة في جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية يتضح أنها تعتمد على تدريس أربع مواد أساسية هي : الفقه وأصوله ، والقرآن وتفسيره ، والحديث ، واللغة العربية، إضافة إلى مواد ثانوية في مواضيع تكميلية في التربية ومناهج البحث وطرق التدريس واللغة الإنجليزية.

وعلى الرغم من أن كليات الشريعة تعد الجهة الأكاديمية المتخصصة في إعداد كوادر المؤسسات القضائية وجزء من العاملين في البيئة التشريعية بما فيها الإدارات القانونية في أجهزة السلطة التنفيذية ، وأن الأوضاع القانونية في المملكة تطورت وتغيرت بشكل كبير حيث صدرت تشريعات عدة في الجوانب العمالية والتجارية والإدارية والجزائية والمدنية ، ناهيك عن الأنظمة التي تتصل بشكل مباشر بالعملية القضائية والتي من أبرزها الأنظمة العدلية الثلاثة ؛ (نظام المرافعات الشرعية ، ونظام الإجراءات الجزائية ، ونظام المحاماة)، وهي أنظمة أصبحت حاضرة أمام الجهات القضائية بخلاف ما كان عليه الأمر في فترة من الفترات ، على الرغم من ذلك كله إلا أنه طوال الثمانية فصول الدراسية التي يقضيها الطالب في كلية الشريعة ليس للأنظمة أي نصيب منها ، الأمر الذي يمكن القول معه بوجود فجوة كبيرة بين ما يدرس في كليات الشريعة ليس فقط مع التطورات والمستجدات الحاصلة دوليًا ، بل مع الواقع والتطورات والمستجدات الحاصلة محليًا.

لذا فإن أي خطوة نحو تطوير أجهزة البيئة العدلية خاصة القضائية منها لابد أن تبدأ بمراجعة جذرية للمناهج والخطط الدراسية المطروحة في كليات وأقسام الشريعة ، حيث أن من يتخرج من هذه الكليات والأقسام في الغالب هو الذي سيشارك في حمل عبء إدارة العملية القضائية ، الأمر الذي يتوجب معه تهيئته علمياً ليكون باستطاعته التعامل مباشرة مع النصوص النظامية المحلية والدولية، وكذلك تهيئته مهنيا وعمليا من خلال تلقيه مناهج قانونية مركزة ليكون باستطاعته ممارسة العملية القضائية والتعامل مع النصوص النظامية بشكل مهني متقن.
إن هذا الأسلوب على المدى البعيد سوف يكون له أثره الإيجابي لضمان وضع أي تحديث للنظام القضائي الموضع السليم ، حيث إن تحديث وتطوير القضاء بحاجة إلى عناصر بشرية تتمتع بمهارات ومعارف تستطيع من خلالها التفاعل مع التطور الهائل في التجارة الدولية والنمو الاقتصادي المتسارع ، وانتشار شبكات الإنترنت التي ربطت العالم، وما ترتب على ذلك من تغيير في السلوك البشري.

أما بالنسبة للخطط الدراسية والمناهج المتبعة في أقسام الأنظمة فهي في الغالب الأعم نفس الخطة الدراسية والمناهج المعمول بها في كليات القانون في معظم دول العالم ، وتعتمد على المقارنة بالتشريع والفقه الفرنسي والمصري ، ولعل السبب في ذلك يعود إلى أن من تم الاستعانة بهم في التدريس من دولة مصر ، كما أن غالبية أعضاء هيئة التدريس هم من الحاصلين على تأهيل علمي عال من جامعات فرنسية.
ومن خلال دراسة الخطط الدراسية والمناهج لهذه الأقسام فإنه يلاحظ ضعف وقلة المواد الشرعية المدرسة ، إذ يوجد ضمن مناهج الدراسة بعض المواد الشرعية البسيطة والتي تتعلق بالأحوال الشخصية ، وأصول الفقه ، والقواعد الفقهية، وأحكام الوصايا والمواريث، وهي قليلة نسبيا إذا ما قورنت بما يحصل عليه الدارس في كليات الشريعة من مواد شرعية متعمقة.
من جهة أخرى فإنه يلاحظ عدم مواكبتهما للواقع والتطورات والمستجدات المحلية والدولية خاصة المتعلقة بالجوانب الاقتصادية، وهذا واضح من خلال ما يأتي:

١. ما زالت الخطة الدراسية لقسم القانون بجامعة الملك سعود تحتوي على مادة بمسمى "نظام مجلس الوزراء" مع أنه ومنذ العام ١٤١٢هـ صدر النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى إضافة إلى صدور نظام مجلس الوزراء في عام ١٤١٤هـ الذي حل محل النظام السابق الصادر في عام ١٣٧٧هـ.
٢. على الرغم من أن الدولة أنشأت لجنة وطنية لحقوق الإنسان وهيئة حكومية لذلك الغرض ، كما أنه سبق وأن صدر الأمر السامي (٢/ط/ب/٩٢٥٧) وتاريخ ١٤٢٥/٢/١٨هـ الذي يلزم الجامعات بتدريس مادة بمسمى حقوق الإنسان من منظور إسلامي ، إلا أن ذلك لم ير طريقه إلى الخطة الدراسية لقسم القانون بجامعة الملك سعود.
٣. على الرغم من توجهات الدولة نحو دعم التنمية الإقتصادية وتذليل كل العقبات أمامها والتي من بينها إصدار أنظمة تدعمها كنظام التعاملات الإلكترونية ، ونظام الاستثمار الأجنبي، ونظام السوق المالية ، ونظام التأمين ، إضافة إلى انضمام الدولة إلى منظمة التجارة العالمية ، إلا أن من

الملاحظ عدم احتواء الخطة الدراسية لأقسام القانون باستثناء قسم القانون بجامعة الأمير سلطان لمواد تتعلق بأغلب هذه الأمور والمستجدات.

٤. عدم احتواء الخطة الدراسية لأقسام القانون باستثناء قسم القانون بجامعة الأمير سلطان لمادة تتعلق بالجوانب القانونية المتصلة بالبيئة ، رغم أن الدولة أصدرت نظامًا عاما للبيئة إضافة إلى الأهمية الدولية لهذا الجانب.

٥. عدم احتواء الخطة الدراسية لأقسام القانون باستثناء قسم القانون بجامعة الأمير سلطان لمادة تتعلق بالوسائل البديلة لفض المنازعات وعلى وجه الخصوص فضها عن طريق الصلح والتحكيم ، وذلك على الرغم من أهمية الموضوع ، إضافة إلى أن الدولة متجهة نحوه وقد أقرته في أكثر من نظام كنظام الكهرباء ، ونظام التعدين.

من جهة ثالثة فإنه يتضح انعدام التدريب العملي في قسم القانون في جامعة الملك سعود ، وفي برنامج دبلوم دراسات الأنظمة في معهد الإدارة العامة ، وقلته في قسم القانون بجامعة الملك عبدالعزيز ، إذ إن المقرر للتدريب العملي والبحث ثلاث ساعات فقط ، وهي ساعات لا تكفي لجعل المتخرج قادراً على إعداد وصياغة الأنظمة واللوائح والمذكرات القانونية والأوراق القضائية. أما بالنسبة لقسم القانون في جامعة الأمير سلطان فيظهر وجود ساعات كافية للتدريب العملي. كذلك يتضح عدم احتواء الخطط الدراسية لهذه الأقسام لمادة تتعلق بالجوانب اللغوية الأساسية لصياغة مختلف الوثائق القانونية (أنظمة ولوائح وقرارات وأوراق قضائية وغيرها).

وأما بالنسبة للمعهد العالي للقضاء ، وبرنامج القضاء في جامعة أم القرى[١٨] ، وبرنامج ماجستير الأنظمة في كلية الشريعة في جامعة الملك خالد في أبها[١٩] فإنه ومن خلال دراسة الخطط الدراسية يلاحظ انعدام المواد القانونية (النظامية) في قسم الفقه المقارن بالمعهد العالي للقضاء ، وقلتها في قسم السياسة الشرعية ، وفي برنامج القضاء في جامعة أم القرى ، وفي برنامج ماجستير الأنظمة في كلية الشريعة في جامعة الملك خالد في أبها ؛ فمثلاً تدرس مادة النظام التجاري في مرحلة الماجستير بقسم السياسة الشرعية (الشعبة العامة ، وشعبة الأنظمة) في أربع ساعات ، بينما تدرس المواضيع المتعلقة بالنظام التجاري في أقسام القانون بما لا يقل عن (١٢) ساعة ، وتشمل مبادئ القانون التجاري ، والعقود التجارية وعمليات البنوك ، والملكية الصناعية والتجارية ، والأوراق التجارية والإفلاس. وأيضا توجد مواد نظامية لا تدرس رغم أهميتها ومنها القانون البحري ، والقانون الدولي الخاص ، والعقود الإدارية وغيرها ، مما يعني ضعف الأساس القانوني لدى المتخرج من المعهد. من جهة أخرى فإنه يلاحظ على الخطة الدراسية لمرحلة الماجستير بقسم السياسة الشرعية بما في ذلك شعبة الأنظمة ما سبق وأن لوحظ على الخطة الدراسية لأقسام القانون ، من حيث عدم مواكبتها للواقع والتطورات والمستجدات الحاصلة محليًا ودوليًا.

وفيما يلي جدول يتضمن مقارنة بين الخطط الدراسية في كل من المعهد العالي للقضاء بتخصصاته المختلفة في مرحلة الماجستير ، وبرنامج ماجستير الأنظمة في كلية الشريعة في جامعة الملك خالد في أبها ، ودبلوم دراسات الأنظمة في معهد الإدارة العامة ؛ لأن هذه البرامج تتوافق من جانبين ، فهي برامج تقدم بعد البكالوريوس ، ومن بين شروط القبول فيها أن يكون المتقدم حاصلا على بكالوريوس في الشريعة. والذي يتضح من خلال هذا الجدول أن الخطة الدراسية لدبلوم دراسات الأنظمة في معهد الإدارة العامة هي الأفضل ، لاحتوائها على أغلب العناصر محل المقارنة.

(١٨) يشتمل برنامج القضاء في جامعة أم القرى على مواد قانونية متخصصة في القضاء وتنظيمه وأجهزته وإجراءاته تدرس لطلبة الشريعة.

(١٩) تقدم جامعة الملك خالد في أبها من بين برامج الدراسات العليا لديها برنامج الماجستير في الأنظمة ، وذلك بالاستناد على قرار مجلس التعليم العالي رقم (١٤٢٣/٢٥/٦) المتخذ في جلسته (الخامسة والعشرين) المنعقدة بتاريخ ١٤٢٣/٣/٢٣هـ المتضمن تأييد المجلس تخصيص برنامج في مرحلة الماجستير بكليات الشريعة لتدريس الأنظمة ؛ وذلك لإيجاد متخصصين في هذا المجال يمكن الاستفادة منهم في مجال القضاء، والمحاماة، وكذلك التدريس. والقبول في البرنامج مقصور على الحاصلين على بكالوريوس الشريعة ، ومدة الدراسة في البرنامج سنتان.

جدول رقم (٣/٣) يتضمن مقارنة بين الخطط الدراسية في كل من:
المعهد العالي للقضاء ، وبرنامج ماجستير الأنظمة في كلية الشريعة في جامعة الملك خالد ، ودبلوم دراسات الأنظمة في معهد الإدارة العامة

العنصر	معهد الإدارة العامة	برنامج ماجستير الأنظمة بكلية الشريعة بجامعة الملك خالد	المعهد العالي للقضاء		
			الفقه المقارن	الشعبة العامة	شعبة الأنظمة
مجموع الساعات المقررة	٧٦	٥٥	٦٤	٦٤	٦٤
مواد القانون التجاري	١٤	٥	٠	٦	٦
مواد القانون الإداري	٨	٢	٠	٤	٤
مواد القانون الجنائي	١٠	٤	٤	٧	٤
مواد القانون المدني	١١	٥	٧	٢	٢
بحث للتخرج	٢	٦	٤	٢	٦
مواد القضاء	٩	٧	٩	٩	١٣
أنظمة الاستثمار	٠	٠	٠	٠	٠
حقوق الإنسان	٠	٠	٠	٠	٠
أصول الفقه	٠	٨	١٨	١٣	١٢
التجارة الدولية	٣	٠	٠	٠	٠
التأمين	٠	٢	٠	٠	٠
تدريب عملي	٠	٠	٢	٠	٠
الصياغة	٠	٠	٠	٠	٠

أما الجدول التالي فيتضمن مقارنة بين الخطط الدراسية في كل من قسم القانون بجامعة الملك سعود ، وقسم القانون بجامعة الملك عبدالعزيز ، وقسم القانون بجامعة الأمير سلطان ، والذي يتضح من خلاله أن الخطة الدراسية لقسم القانون بجامعة الأمير سلطان الأفضل ، لاحتوائها على أغلب العناصر محل المقارنة.

جدول رقم (٤/٣) يتضمن مقارنة بين الخطط الدراسية في كل من: قسم القانون بجامعة الملك سعود، وقسم القانون بجامعة الملك عبدالعزيز ، وقسم القانون بجامعة الأمير سلطان

العنصر	قسم القانون بجامعة الملك سعود	قسم القانون بجامعة الملك عبدالعزيز	قسم القانون بجامعة الأميرسلطان
مجموع الساعات المقررة	١٢٨	١٢٨	١٣٤
المواد الشرعية	٩	٩	١٢
أنظمة الاستثمار	٠	٠	٠
نظام البيئة	٠	٠	٢
التحكيم	٠	٠	٢
حقوق الإنسان	٠	٣	٣
التجارة الدولية	٠	٠	٢
التأمين	٠	٠	٠
تدريب عملي	٠	١	٦ اختياري
الصياغة القانونية	٠	٠	٤
لغة إنجليزية قانونية	٠	٠	٨

القسم الثاني: تأهيل العاملين في البيئة العدلية:

في هذا القسم سوف يتم تقييم تأهيل العاملين في البيئة العدلية بحسب فئاتهم، وهم القضاة ، وأعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام ، والمستشارين والباحثين الشرعيين والقانونيين، وكتاب العدل ، وكتاب الضبط ، وكتاب السجل ، وأعضاء هيئة الرقابة والتحقيق .

١ - تأهيل القضاة:

يمر تأهيل القاضي قبل أن يباشر مهام منصبه في المملكة بمراحل أربع هي : (أ) مرحلة ما قبل الترشيح ، وهي مرحلة الدراسة الجامعية. (ب) مرحلة التأهيل ما بعد الترشيح للقضاء وقبل مباشرة القضاء. (ج) مرحلة التأهيل خلال الملازمة. (د) مرحلة التدريب والتأهيل المستمر أثناء ممارسة مهام العمل القضائي. على أنه مما يجب التنويه إليه أن عرض وتحليل هذه المراحل سيكون في ظل نظام القضاء الصادر في عام ١٣٩٥هـ وما يتعلق به من لوائح وقرارات لأنها أحكام ما زالت قائمة إلى حين تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وممارسته لاختصاصاته المحددة في المادة السادسة من نظام القضاء الجديد ، والتي تنص على أن " يتولى المجلس الأعلى للقضاء - بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى المبينة في هذا النظام (نظام القضاء) - ما يلي :

أ- النظر في شؤون القضاة الوظيفية، من تعيين وترقية وتأديب وندب وإعارة وتدريب ونقل وإجازة وإنهاء خدمة وغير ذلك، وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة ، وذلك بما يضمن استقلال القضاة.

ب- إصدار اللوائح المتعلقة بشؤون القضاة الوظيفية بعد موافقة الملك عليها.

ج- إصدار لائحة للتفتيش القضائي.

د - إنشاء محاكم وفق الأسماء المنصوص عليها في المادة التاسعة من هذا النظام، أو دمجها أو إلغاءها، وتحديد اختصاصها المكاني والنوعي بما لا يتعارض مع حكم المادة الخامسة والعشرين من هذا النظام، وتأليف الدوائر فيها.

هـ- الإشراف على المحاكم والقضاة وأعمالهم في الحدود المبينة في هذا النظام.

و- تسمية رؤساء محاكم الاستئناف ومساعديهم من بين قضاة محاكم الاستئناف، ورؤساء محاكم الدرجة الأولى ومساعديهم.

ز- إصدار قواعد تنظم اختصاصات وصلاحيات رؤساء المحاكم ومساعديهم.

ح- إصدار قواعد تبين طريقة اختيار القضاة، وإجراءات وضوابط تفريغهم للدراسة.
ط- تنظيم أعمال الملازمين القضائيين.

وفيما يلي عرض لهذه المراحل بشيء من التفصيل:

أ- مرحلة ما قبل الترشيح (مرحلة الدراسة الجامعية):

يشترط نظام القضاء الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ في الفقرة (د) من المادة (الحادية والثلاثون) منه في من يعن قاضياً سواء في محاكم القضاء العام أو في ديوان المظالم "أن يكون حاصلاً على شهادة إحدى كليات الشريعة بالمملكة أو شهادة أخرى معادلة لها، بشرط أن ينجح في الحالة الأخيرة في امتحان خاص يعده المجلس الأعلى للقضاء" ، وقد نص على ذلك نظام القضاء السابق الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٦٤) وتاريخ ١٣٩٥/٧/١٤هـ في الفقرة (د) من المادة (٣٧) منه ، وكذلك نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٤٠٢/٧/١٧هـ في الفقرة (د) من المادة الحادية عشرة منه.
ولقد سبق القول بأن الخطة الدراسية المتبعة في كليات الشريعة لا تعير المواد القانونية أي اهتمام ، وبالتالي فإن التأهيل النظامي للخريج منعدم حتى بالنسبة للأنظمة العدلية التي تتصل بشكل مباشر بالعملية القضائية ، الأمر الذي يمكن معه القول بوجود فجوة كبيرة بين ما يدرس في كليات الشريعة ليس فقط مع التطورات والمستجدات الحاصلة دوليًا ، بل مع الواقع والتطورات والمستجدات الحاصلة محليًا.

ب- مرحلة التأهيل بعد الترشيح للقضاء وقبل مباشرة القضاء:

تنص المادة الثالثة والثلاثون من نظام القضاء الجديد على أنه "يشترط فيمن يشغل درجة ملازم قضائي - بالإضافة إلى ما ورد في المادة الحادية والثلاثين من هذا النظام - أن يكون قد حصل على الشهادة الجامعية بتقدير عام لا يقل عن (جيد) وبتقدير لا يقل عن (جيد جداً) في الفقه وأصوله" ، وهو ذات النص الذي ورد في نظام القضاء السابق الصادر عام ١٣٩٥هـ ، حيث تضمنت المادة (٣٩) منه ذات الحكم. ، كما تنص المادة (٤٠) من نظام القضاء لعام ١٣٩٥هـ ، والمادة (٣٤) من نظام القضاء الجديد على أن "يشترط فيمن يشغل درجة قاضي (ج) أن يكون قد أمضى في درجة ملازم قضائي ثلاث سنوات على الأقل." ولقد سبق وأن صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٣) وتاريخ ١٤٢١/٧/٥هـ وقضى بما يلي:
أولا: مع مراعاة ما تقضي به المادة (٤٠) من نظام القضاء يفرغ من يعين بدرجة ملازم قضائي للدراسة بالمعهد العالي للقضاء.
ثانيا: مع مراعاة ما تقضي به الأحكام الواردة في نظام القضاء يخضع خريجو المعهد العالي للقضاء - بمن فيهم الملازمين القضائيين- المفرغون للدراسة لفترة ملازمة في المحاكم لمدة سنة على الأقل ليشغلوا من خلالها درجة ملازم قضائي.
ثالثا: إذا ثبتت صلاحية من يخضع لفترة الملازمة المشار إليها في الفقرة (ثانياً) للقضاء تستكمل الإجراءات النظامية اللازمة لتعيينه على درجة قاض (ب).
رابعاً: لا يسري هذا القرار على من يشغل درجة ملازم قضائي قبل صدوره.

وبناء على هذا القرار أصبحت الدراسة في المعهد العالي للقضاء قبل ممارسة العمل القضائي مرحلة إلزامية وليست اختيارية ، وقد صدر تعميم معالي وزير العدل رقم (١٣/ت/١٥٩٥) وتاريخ١٤٢١/٧/٢١هـ متضمناً آلية متابعة الملازمين القضائيين أثناء فترة الدراسة. ومما نص عليه التعميم ما يلي:
١. الدراسة في المعهد العالي للقضاء في حق من يرشح للملازمة إلزامية وعلى من يفرغ للدراسة الاستمرار فيها وإنهاؤها خلال مدة تفرغه.
٢. من تفرغ للدراسة ولم يتمكن من مواصلتها لأسباب دائمة يقدرها المعهد العالي للقضاء وتقتنع بها الوزارة يكلف بالملازمة الفعلية لمدة ثلاث سنوات يعين بعدها على قاضي (ج) حسب المادة (٤٠) من نظام القضاء ولا تحتسب منها فترة الدراسة.
٣. يخضع الملازم القضائي بعد تخرجه من المعهد العالي للقضاء لفترة ملازمة في المحاكم لا تقل عن سنة" .
وإن كان هذا التوجه المتمثل بتفريغ من يعين على درجة ملازم قضائي للدراسة بالمعهد العالي للقضاء سيحقق زيادة في التأهيل العلمي للمرشحين للقضاء ، إلا أن هناك بعض المآخذ على هذا الأمر وذلك من عدة جوانب هي:
١. أن تفريغ الملازم القضائي للدراسة في المعهد العالي للقضاء لا يعني بالضرورة أن الدارس سيختار الدراسة في شعبة الأنظمة ، فقد يختار

الدراسة في قسم الفقه المقارن ، وهو تخصص لديه إلمام به لأنه امتداد لما درسه في كلية الشريعة.

٢. أن الدراسة في المعهد العالي للقضاء هي لمرحلة الماجستير أو الدكتوراه ، ومن المعلوم أن هذه الدراسات العليا هي دراسات نظرية وليست تطبيقية عملية مهنية ، الأمر الذي لا يتوافق مع طبيعة مهنة القضاء ، التي من المفترض أن يكون الإعداد لها إعداداً مهنيًا.

٣. يلاحظ على الخطة الدراسية لمرحلة الماجستير بقسم الفقه المقارن ، والخطة الدراسية لمرحلة الماجستير بقسم السياسة الشرعية (الشعبة العامة ، وشعبة الأنظمة) انعدام المواد القانونية (النظامية) في قسم الفقه المقارن ، وقلتها في قسم السياسة الشرعية ، مما يعني ضعف الأساس القانوني لدى الطالب المتخرج في المعهد.

٤. من الملاحظ على الخطة الدراسية لمرحلة الماجستير بقسم السياسة الشرعية بما في ذلك شعبة الأنظمة عدم مواكبتها للواقع والتطورات والمستجدات الحاصلة محليا ودوليا ، كما أنها لا تتضمن فترة للتدريب العملي، من خلاله يستطيع المتخرج إعداد وصياغة الأنظمة واللوائح والمذكرات القانونية والأوراق القضائية.

أما بالنسبة لديوان المظالم فإن الأمر فيه نوع من الاختلاف ؛ نظراً لأن بعض قضاة ديوان المظالم يتم تفريغهم للدراسة في برنامج دبلوم دراسات الأنظمة في معهد الإدارة العامة ، وقد سبق بيان الخطة الدراسية لبرنامج دبلوم دراسات الأنظمة وتركيزها على المواد القانونية. ولقد بلغ عدد القضاة الحاصلين على دبلوم دراسات الأنظمة من معهد الإدارة العامة (٤٩) قاضياً ، أما بالنسبة للقضاة العاملين في محاكم القضاء العام فلم يسبق أن حصل أحد منهم على دبلوم دراسات الأنظمة من المعهد ، وذلك ليس لعدم اجتيازهم البرنامج بل لعدم انخراط أي منهم فيه.

ج - مرحلة التأهيل خلال الملازمة القضائية :

تعتبر مرحلة الملازمة القضائية من أهم المراحل التأهيلية الإعدادية لمن يرشح لمنصب القضاء ، فالملازم القضائي يتدرب على كافة الأعمال القضائية والإجرائية والإدارية خلال مدة الملازمة وذلك تحت الإشراف المباشر للقاضي الذي يتدرب الملازم القضائي لديه ، وبمتابعة غير مباشرة من رئاسة المحكمة التي يتبعها القاضي.

ومرحلة الملازمة القضائية منظمة بموجب لائحة عمل الملازمين القضائيين الصادرة بقرار مجلس القضاء الأعلى رقم (٣١٦) وتاريخ ١٤٠١/١١/١٥هـ ، ومن خلال استقراء نصوص مواد اللائحة يتضح أن مرحلة الملازمة القضائية مقسمة إلى أربع فترات كالآتي :

الفترة الأولى ومدتها سنة ، وفيها ينصب تدريب الملازم القضائي على إدارة أوراق المكتب القضائي من كتابة واطلاع على طريقة الضبط والتحرير ، دون أن يمارس أي عمل قضائي، ولم تتضمن اللائحة توضيحاً لكيفية ممارسة هذه الأعمال وآلية ومعايير قياس أداء هذه المهام التدريبية.

الفترة الثانية ، وفيها يبدأ تدريب الملازم القضائي على ممارسة بعض المهام القضائية البسيطة ، من إخراج لصكوك الإثبات وسماع الدعوى والإجابة والشهادة والجرح فيها. ومن الملاحظ أن اللائحة لم تبين كيفية قيام الملازم القضائي بتلك المهام ومعايير أدائه لها، ولا آلية التأكد من تنفيذ تلك الواجبات التدريبية قبل توليه القضاء.

الفترتان الثالثة والرابعة ، وفيهما يكلف الملازم القضائي ببعض القضايا ، ومن الملاحظ أن اللائحة لم تحدد الآلية التي من خلالها يقوم القاضي المسئول عن التدريب بقياس تنفيذ الملازم القضائي للمهام.

ومما يلاحظ على فترة الملازمة ما يلي :

١. ضعف عنايتها وعدم تركيزها على مهارات التحليل القضائي القائم على تحليل وقائع القضايا وتطبيق القواعد والأحكام عليها، ذلك أن أغلب مراحل الملازمة تقوم على التدريب على الأعمال الكتابية والقضائية البسيطة .

٢. أن مرحلة الملازمة القضائية لم تعر اهتماما بتدريب الملازم القضائي على كيفية التعامل مع أجهزة الدولة المختلفة ذات العلاقة بالقضاء، كأجهزة الضبط الجنائي والإداري من إمارة وشرطة وهيئة إدعاء عام وهيئة رقابة.

٣. بصدور قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٣) وتاريخ ١٤٢١/٧/٥هـ المشار إليه أعلاه تأثرت فترة الملازمة نظراً لأنه قلص مدة التدريب العملي إلى سنة واحدة فقط ، لرفع مدة الدراسة الأكاديمية لسنتين بعد كلية الشريعة، الأمر الذي يؤدي إلى إضعاف التدريب الذي يتلقاه الملازم القضائي.

٤. أن اشتراط المادة الثانية من اللائحة أن يكلف الملازم بالعمل في محكمة تنظر في القضايا الكبرى أو في محكمة مستعجلة في إحدى المدن

الرئيسة التي تضم أكثر من قاض قد يكون له آثاره السلبية على تدريب الملازم ؛ نظراً لأن القاضي في المدن الرئيسة ليس لديه الوقت الكافي لإنهاء القضايا التي لديه ، مما يعني عدم توفر الوقت الكافي لديه لتدريب الملازم. لذا فقد يكون من المناسب إتاحة الفرصة لتدريب الملازمين في محاكم المحافظات ، أو تخصيص قضاة في محاكم المدن الرئيسة للإشراف على التدريب المباشر للملازمين.

د- تأهيل القضاة أثناء ممارستهم العمل القضائي :

تعتبر مرحلة تأهيل القاضي وهو على رأس العمل من المراحل المستمرة في مسيرته في العمل القضائي ، فالنوازل تستجد والأنظمة واللوائح والاتفاقيات الدولية تتغير ، الأمر الذي يتوجب معه أن يكون القاضي على دراية بها بصفة مستمرة بما يمكنه من مواكبة المتغيرات والتطورات الإجرائية والفنية والإدارية ، ومن المفترض أن يكون ذلك بشكل منتظم ومن خلال خطط وبرامج علمية وتدريبية مدروسة.
ويلعب المعهد العالي للقضاء دوراً ملموساً في التأهيل المستمر للقضاة وذلك بالتنسيق مع وزارة العدل ، ويكون ذلك من خلال عقد الحلقات العلمية والعملية الهادفة إلى مناقشة أبرز القضايا المتعلقة بالجوانب الإجرائية والموضوعية والمهارات الإدارية التي تتصل بعمل القاضي.

ونظراً لأهمية الاستمرار في تأهيل القضاة فلم يقتصر الأمر على التركيز على المعهد العالي للقضاء بل تجاوزه في بعض الأحيان إلى إتاحة الفرصة لبعض القضاة لحضور المؤتمرات الدولية المتصلة بالجوانب القانونية المستجدة ، إضافة إلى الحصول على التدريب في بعض الجهات الحكومية الداخلية المتخصصة كالمعهد المصرفي ، فمثلاً من خلال المعهد تم تنظيم برنامج متكامل للقضاة في قضايا غسل الأموال والجرائم والاقتصادية.
ورغم ذلك فإن التطوير المستمر للقضاة ما زال أدنى من المطلوب ، وقد يكون السبب قلة عدد القضاة وكثرة عدد القضايا ، الأمر الذي لا يسمح في الكثير من الأحيان لتفريغ سوى عدد محدود من القضاة للتدريب وحضور المؤتمرات. ولقد بلغ عدد الحلقات المنعقدة في المعهد العالي للقضاء حتى تاريخ ١٤٢٨/٥/٢هـ لتدريب قضاة وزارة العدل ثلاث عشرة حلقة ومجموع القضاة المشاركين بلغ(٣٥٦) قاضيا[٢٠]. وهذا العدد قليل جدًا على مدى مدة تقارب الخمس سنوات.

أما بالنسبة لديوان المظالم فإنه من الملاحظ أن الديوان يقوم برفع كفاءة قضاته وهم على رأس العمل من خلال إتاحة الفرصة لهم لحضور الندوات والمؤتمرات وورش العمل والحلقات التدريبية في الداخل والخارج.

٢ - تأهيل أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام:

يعتبر أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام من العناصر المهمة في البيئة العدلية بسبب الدور المنوط بالهيئة والمتمثل في التحقيق في الجرائم والادعاء أمام الجهات القضائية ، والرقابة على السجون ، وعلى تنفيذ الأحكام. لذا فإن تأهيلهم يجب أن يكون على قدر كبير من المهنية التي تجعلهم يمارسون مهامهم بإتقان وبالتوافق مع مبدأ المشروعية.
ولقد لعب معهد الإدارة العامة منذ إنشاء الهيئة دوراً ملموساً في تأهيل أعضائها ، حيث ينخرطون في برنامج تأهيلي يتناسب مع المهام التي سيمارسونها ، مدته سنة كاملة مقسم إلى ثلاثة فصول ، الفصل الثالث منها مخصص للتدريب العملي. ويهدف البرنامج إلى إكساب أعضاء الهيئة سواء كان تخصصهم شريعة أم أنظمة المعارف والمهارات التي تمكنهم من أداء مهامهم في الهيئة بما يتوافق مع الأنظمة.

ومن خلال الاطلاع على الخطة الدراسية للبرنامج يتضح أنه يتضمن مواد تشمل الأحكام الموضوعية والإجرائية المتعلقة بالجرائم والعقوبات ، ويقوم على الجانب التطبيقي العملي وليس النظري ، وذلك من خلال استخدام القضايا الواقعية في التدريس. كما أن الدارس يلزم بتقديم بحث تحليلي لقضية واقعية. إضافة إلى ذلك فالدارس ينخرط بتدريب عملي في أجهزة التحقيق والضبط، مما له الأثر الإيجابي على رفع مستوى ملكته القانونية المهنية المتصلة بعمله الذي سيشغله.

---

(٢٠) معلومات تم الحصول عليها من إدارة التطوير الإداري بوزارة العدل.

كما أن المعهد العالي للقضاء منذ إنشاء الهيئة لعب دوراً ملموساً في تأهيل أعضاء الهيئة ، حيث ينخرطون في برنامج تأهيلي يتناسب مع المهام التي سيمارسونها ، والمتصلة بالجوانب الجنائية.

٣ - تأهيل المحامين:

يشترط نظام المحاماة الصادر بالمرسوم الملكي (م/٣٨) وتاريخ ١٤٢٢/٧/٢٨هـ في الفقرة (ب) من المادة الثالثة في من يزاول مهنة المحاماة أن يكون اسمه مقيداً في جدول المحامين الممارسين. ويشترط فيمن يقيد اسمه بهذا الجدول "أن يكون حاصلاً على شهادة كلية الشريعة أو شهادة البكالوريوس تخصص أنظمة من إحدى جامعات المملكة أو ما يعادل أي منهما خارج المملكة، أو دبلوم دراسات الأنظمة من معهد الإدارة العامة بعد الحصول على الشهادة الجامعية" . مما يعني أن الحد الأدنى للتأهيل هو ما تطلبته المادة ، إلا أن هذا النوع من التأهيل قد لا يكون كافياً من الناحية المهنية لممارسة هذه المهنة وإتقانها من جميع جوانبها.

إن هذا الاشتراط قد يعطي انطباعا بأن دراسة الأنظمة مشابهة لدراسة الشريعة في الجامعات ، والحقيقة كما سبق تبيانها أن الدراستين مختلفتان من حيث المضمون ، مما يثير التساؤل حول مدى استطاعة من تلقوا تأهيلاً مختلفا بممارسة مهنة واحدة ، وذلك إذا ما قام كل منهم بممارسة هذه المهنة بنفسه دون الاستعانة بمتخصصين ، على أن هذا التساؤل يجب أن لا يندرج ضمنه الحاصلون على تأهيل في الأنظمة والشريعة كخريجي معهد الإدارة العامة ؛ لأنهم يجمعون بين التخصصين.
فالحاصل على تأهيل في الشريعة إذا ما أراد ممارسة مهنة المحاماة سيواجه في حياته العملية مسائل ليست بالقليلة محكومة ومنظمة بأنظمة لها أسسها ومفاهيمها ومنهجيتها ، كما سيلاحظ الحاصل على تأهيل في الأنظمة أن كثيراً من المسائل والوقائع ليست محكومة بأنظمة ، بل بأحكام ومبادئ شرعية غير مقننة.
إن توافر المؤهل الشرعي أو النظامي لا يكفي بحد ذاته لممارسة مهنة المحاماة وإتقان أصولها وخفاياها ، ذلك أن هذه المهنة ليست مبنية على معارف فقط بل على مهارات وفن وحس.

ومن تقصي واقع جهات التأهيل والتدريب اتضح عدم وجود برامج مهنية تؤهل وتهيئ للعمل في مكاتب المحاماة باستثناء برنامج دبلوم المحاماة التطبيقي الذي يقدمه مركز التدريب في الغرفة التجارية الصناعية بالرياض ، والذي بدأ تقديمه في عام ١٤٢٥هـ. وهذا البرنامج يهدف إلى تأهيل المتقدمين للعمل في مكاتب المحاماة والإدارات القانونية في الشركات والمنشآت التجارية وذلك من خلال إكسابهم المعارف والمهارات الأساسية التي يتولاها المحامي ، وكذلك لفهم دوره وواجباته وحقوقه ومسئولياته والأسس التي يتم عليها تحديد تكاليف الخدمات القانونية.

ومن خلال الاطلاع على الخطة الدراسية للبرنامج يتضح أن البرنامج يجمع بين النظرية والتطبيق ، إذ يخصص وقتاً للتدريب العملي في ديوان المظالم وهيئات تسوية المنازعات العمالية ومكاتب المحاماة . كما أنه يظهر من خلال تنوع وحداته التدريبية أخذاً بعين الاعتبار ما يقوم به المحامي من مهام مختلفة في إعداد وصياغة العقود ، وإعداد وصياغة الأنظمة واللوائح والاستشارات والدراسات القانونية ، والتعامل مع المنازعات بأنواعها (تجارية، عمالية، إدارية، مدنية، جنائية) ، وفض المنازعات عن طريق التحكيم والصلح ، وإنشاء الشركات ، والوكالات التجارية ، وإجراءات تسجيلها ، وتسجيل العلامات التجارية ، وبراءات الاختراع ، والخصخصة ، وهيكلة الأجهزة ، وتنظيم وإدارة مكاتب المحاماة والتعامل مع العملاء.

ومما يؤسف له أن مهنة المحاماة في المملكة اقتحمتها فئة من المحامين الذين لا يرعون للمهنة وقارها ودورها المتمثل في تقديم العون للقضاء للوصول إلى حكم عادل ، وهو أمر سبق وأن أكدته هيئة الاستثمار في التقرير الذي أعدته عن معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة بتاريخ ١٤٢٤/٢/٢٣هـ ، إذ نص التقرير في هذه المسألة على أن "نظام المحاماة السعودي الذي تم تطبيقه مؤخراً يتضمن بعض الثغرات التي ينبغي تلافيها ولعل أهمها عدم اشتراط خضوع المتقدمين للحصول على ترخيص ممارسة مهنة المحاماة لامتحان تحديد الكفاءة للحد من دخول غير الأكفاء إلى هذه المهنة ذات الطابع المهم والحساس." وقد تضمن التقرير مقترحين للتعامل مع هذا المعوق هما : "(١) اشتراط خضوع المتقدمين بطلب الحصول على ترخيص لممارسة مهنة المحاماة على اختبار تحديد الكفاءة يتم بناء عليه منح الترخيص ، و(٢) السماح لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات ومن

في حكمهم من حملة الدكتوراه في الشريعة أو القانون بممارسة مهنة المحاماة خارج أوقات عملهم الرسمي".

إن ما أكد عليه التقرير مهم للغاية ، فمسألة اشتراط خضوع المتقدمين بطلب الحصول على ترخيص لممارسة مهنة المحاماة لاختبار تحديد الكفاءة يتم بناء عليه منح الترخيص سبقتنا فيه كثير من الدول ومنها الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث لا يحق للطالب بعد أن ينهى دراسته في مدارس القانون أن يقيد في نقابة المحامين إلا بعد أن يجتاز بنجاح امتحان النقابة التي يتبعها (The Bar Exam).

٤ - تأهيل كُتاب العدل وكُتاب الضبط والسجل:

انطلاقا من أهمية المهام التي يقوم بها موظفو الضبط في هيئة التحقيق والادعاء العام فقد تم اشتراط خضوعهم لبرنامج تأهيلي في معهد الإدارة العامة مدته فصل دراسي واحد قبل ممارستهم لمهامهم الوظيفية. ومن خلال الاطلاع على الخطة الدراسية للبرنامج يتضح أنه يشتمل على مواد تتوافق مع مهام كاتب الضبط ، إضافة إلى وجود مادة تزيد من معرفته بالمصطلحات ذات العلاقة بتلك المهام ، وتتمثل مواد البرنامج في ما يلي : الأعمال الكتابية الخاصة بالإجراءات الجنائية ، التنظيم القضائي في المملكة، معالجة الكلمات باللغة العربية ، تنظيم الملفات الجنائية ، السلوك الوظيفي.

أما بالنسبة لكتاب العدل وكتاب السجل والضبط في المحاكم ، فإنه على الرغم من أهمية دورهم وما يقومون به من مهام فإنه لا يوجد برنامج تأهيلي يتوجب عليهم الانخراط فيه قبل ممارستهم لمهامهم الوظيفية ، إلا أنه في الفترة الأخيرة أحست وزارة العدل بأهمية تأهيلهم وتدريبهم ، فقامت بالتنسيق مع المعهد العالي للقضاء ، ومعهد الإدارة العامة ، ومركز حقوق للتدريب القانوني ، والمركز الاستشاري للتدريب القانوني بتصميم برامج تدريبية تتناسب ومهامهم المهنية ، تقدم لهم وهم على رأس العمل ، وتتضح هذه البرامج من الجدول التالي:

جدول رقم (٥/٣) يبين البرامج المنفذة لكتاب العدل وكتاب الضبط والسجل ومحضري الخصوم ومستقبلي صحائف الدعاوى خلال العام ١٤٢٦-١٤٢٧هـ[٢١]

البرنامج	عدد المتدربين	هدف البرنامج	جهة التنفيذ
كتاب العدل	٦١	تطوير مهارات وقدرات المشاركين المتعلقة بالإجراءات الإدارية والأنظمة الشرعية.	المعهد العالي للقضاء
كتاب الضبط	١٥	تنمية مهارات وقدرات كتاب الضبط على كيفية ضبط جميع الدعاوى والمرافعات والإقرارات والإنهاءات وما ماثلها.	معهد الإدارة العامة
كتاب الضبط	٣٦	تنمية مهارات وقدرات كتاب الضبط على كيفية ضبط جميع الدعاوى والمرافعات والإقرارات والإنهاءات وما ماثلها.	مركز حقوق للتدريب القانوني
محضري الخصوم	١٢٠	تنمية مهارات وقدرات محضري الخصوم للقيام بمهامهم على أكمل وجه ، مع عدم تغطية الجوانب النظامية والسلوكية المصاحبة لعملهم.	مركز حقوق للتدريب القانوني
مستقبلي صحائف الدعاوى	٨٠	تنمية مهارات وقدرات مستقبلي صحائف الدعاوى في المحاكم العامة والجزئية للقيام بمهامهم على أكمل وجه ، مع عدم تغطية الجوانب النظامية والسلوكية المصاحبة لعملهم.	المركز الاستشاري للتدريب القانوني

إلا أنه مما يجب التأكيد عليه أن التأهيل قبل ممارسة العمل أهم وأكثر فاعلية من التدريب على رأس العمل.

(٢١) معلومات تم الحصول عليها من إدارة التطوير الإداري بوزارة العدل.

٥ - تأهيل أعضاء هيئة الرقابة والتحقيق:

على الرغم من أهمية المهام المنوطة بهيئة الرقابة والتحقيق والتي تتمثل في التحقيق والادعاء في بعض الأنواع من المخالفات التأديبية التي تصدر عن موظفي الدولة وكذلك التحقيق في جرائم الرشوة والتزوير والاختلاس وإساءة استعمال السلطة ، إلا أنه لا يخضع أعضاء هيئة الرقابة والتحقيق لأي نوع من التأهيل السابق لمباشرة المهام ، بل يكتفى بتوافر المؤهل المطلوب لشغل الوظيفة وهو إما بكالوريوس الشريعة أو الأنظمة أو دبلوم الأنظمة من معهد الإدارة العامة أو غيرها من الشهادات المقبولة لشغل أي من وظائف الهيئة.

أما مسألة الدراية بمهام العمل وإتقانها قبل شغل الوظيفة واكتساب الخبرة وتأدية المهام فهو متروك للممارسة والاستفادة من الأعضاء السابقين. ومما لا شك فيه أن ذلك محل نظر ، فنتيجة لمهام الهيئة التي تتعلق بحقوق وضمانات المتهمين فإنه من الضروري أن يتم تأهيل أعضاء هيئة الرقابة والتحقيق قبل ممارستهم للعمل وذلك على غرار أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام.

٦ - تأهيل المستشارين القانونيين (الشرعيين والنظاميين):

يكون التأهيل الأكاديمي للمستشار الشرعي أو النظامي بحسب الجهة الأكاديمية التي درس فيها (كلية شريعة، قسم أنظمة، دبلوم معهد إدارة أو غيرها بحسب الحال). وقد سبق وأن تم تقييم الخطط الدراسية لهذه المؤسسات ومناهجها بشيء من التفصيل عند مناقشة مؤسسات التعليم القانوني.

فمن أهم المآخذ على التعليم الأكاديمي ضعف البناء الفني المهني الذي يمكن المتخرج من ممارسة مهامه الوظيفية مباشرة بعد تخرجه ، لذا كان لزاماً أن يكون هناك برامج مهنية تدريبية تكمل هذا النقص ، ومن الملاحظ أنه لا توجد في المملكة مثل هذه البرامج ، فالتأهيل المهني الفني للمستشارين الشرعيين والقانونيين قبل ممارستهم لمهامهم الوظيفية منعدم ، فلا توجد برامج متخصصة تركز على أهم المهارات التي يجب إتقانها لممارسة بعض المهام كمهارة إعداد وصياغة العقود ، ومهارة إعداد وصياغة الأنظمة واللوائح ، ومهارة إعداد الدراسات والاستشارات القانونية ، ومهارة إعداد الأوراق القضائية ، وأوراق التحقيقات. ونتيجة لهذا النقص نجد أن الباحث الشرعي والقانوني يكتسب الخبرة الفنية وهو على رأس العمل ممن سبقه في العمل ، إضافة إلى حضوره للدورات التدريبية التي تُعقد في بعض الجهات كمعهد الإدارة العامة. وسوف يتم التطرق لمثل هذه البرامج لاحقا في هذا الفصل.

ويلعب الابتعاث للخارج دورا ملموسا في تطوير قدرات العاملين في أجهزة البيئة العدلية ، إضافة إلى زيادة مقدرتهم على التعامل مع النصوص القانونية بلغات أخرى ، وهو أمر في غاية الأهمية خاصة في مجال الاستثمار والتجارة الدولية ، فالابتعاث يوجد فئة من المتخصصين قادرة على فهم ما لدى الدول المتقدمة من قوانين تساهم في دعم جوانب التنمية الاقتصادية المختلفة ومن اقتباسها بما يتماشى مع البيئة المحلية.

لقد كان التوجه في بدايات الابتعاث لدراسة القانون إلى الجامعات الفرنسية ، ويعود السبب في ذلك إلى أن الخبراء القانونيين وأعضاء هيئة التدريس غير السعوديين كانوا من دول تأثرت بالقانون الفرنسي ، إلا أنه ما لبث أن تغير هذا التوجه فأصبح الابتعاث إلى الكثير من الدول متاحا خاصة الولايات المتحدة الأمريكية مع التركيز على برنامج الماجستير (LL.M).

على أنه مما يجب التنويه إليه هو أن برنامج الماجستير وإن كان يضيف إلى المبتعث معارف ومهارات عن النظام القانوني الأمريكي إلا أنها في الغالب محدودة لقلة عدد الساعات التي يدرسها الطالب ، وبناء عليه فقد يكون من المناسب أن يكون جزء من الابتعاث لبرنامج J.D. (Juris Doctor). حيث يعد أول درجات الدراسة القانونية في الولايات المتحدة الأمريكية ، بعد أن يكون المتقدم قد حصل على درجة البكالوريوس في أي حقل من حقول المعرفة. وهو يستهدف من سيعمل بصفة أساسية في مهنة المحاماة أو الاستشارات ، إضافة إلى إمكانية دخول خريجيه في مجال العمل القانوني الأكاديمي.

القسم الثالث: التدريب والتطوير المستمر للعاملين في البيئة العدلية وأوجه القصور فيه ووسائل تطويرها:

يعتبر التأهيل والتدريب المهني على رأس العمل في غاية الأهمية نظراً إلى أن الأنظمة واللوائح والاتفاقيات الدولية تتطور بشكل مستمر ، الأمر الذي يتوجب معه أن يكون العاملون في البيئة العدلية على دراية بها بصفة مستمرة بما يمكنهم من مواكبة المتغيرات والتطورات الإجرائية والفنية والإدارية. وبناء عليه فإنه من المفترض أن يتم التأهيل والتدريب المهني على رأس العمل بشكل منتظم ومن خلال خطط وبرامج علمية مدروسة.

وتقوم عدد من الأجهزة الحكومية بدور هام في عملية التدريب والتطوير المستمر للعاملين في البيئة العدلية ، ومن هذه الأجهزة المعهد العالي للقضاء ، ومعهد الإدارة العامة، والمعهد المصرفي ، والمعهد الدبلوماسي.

فالمعهد العالي للقضاء في الغالب الأعم يقتصر دوره على تنمية قدرات ومهارات القضاة من خلال عقد دورات وورش عمل وحلقات نقاش للقضاة ، ولقد سبق التطرق لذلك سلفاً. إلا أنه من الملاحظ ضعف دور المعهد في هذا الجانب مقارنة بالتطور السريع الحاصل في الأنظمة واللوائح التي تتطلب سرعة في مناقشتها في حلقات تعقد بين القضاة والمختصين الآخرين. فلقد بلغ عدد الحلقات المنعقدة في المعهد العالي للقضاء حتى تاريخ ١٤٢٨/٥/٢هـ ثلاث عشرة حلقة ومجموع القضاة المشاركين بلغ(٣٥٦) قاضيا.

أما بالنسبة لمعهد الإدارة العامة فإنه يؤدي من خلال البرامج التدريبية التي يقدمها قطاع القانون دوراً ملموساً في التكوين المستمر للعامين في البيئة العدلية والعاملين في الجهات التشريعية (التنظيمية) أو التنفيذية (العاملين في الإدارات القانونية ، أو حتى القضائية) ، مع ملاحظة أن ذلك في الغالب الأعم محدود في هذه الفئة الأخيرة ومقصور على قضاة ديوان المظالم ، أما بالنسبة لقضاة المحاكم فينعدم حضورهم لمثل هذه الدورات القانونية في المعهد.

ويقدم المعهد برامج تدريبية قانونية في مختلف فروع القانون. ويوضح الجدول التالي البرامج التدريبية التي نفذها معهد الإدارة العامة خلال العام التدريبي ١٤٢٧هـ/١٤٢٨هـ . ومدة هذه البرامج تتراوح ما بين ثلاثة إلى سبعة أيام.
ومما يلاحظ على هذه البرامج ما يلي :

جدول رقم ٦/٣ يوضح البرامج التدريبية التي نفذها معهد الإدارة العامة خلال العام التدريبي ١٤٢٧هـ/١٤٢٨هـ[٢٢].

م	اسم البرنامج	عدد الملتحقين
١	غسل الأموال	٢٩
٢	الادعاء العام	٣٠
٣	جرائم المخدرات	١٠
٤	أعمال الاستدلال	٤٨
٥	الإثبات الجنائي	٤١
٦	التحقيق الإداري	٢٦٧
٧	منازعات التأديب	١٠٤
٨	تنفيذ الأحكام المدنية	٣٢

(٢٢) معلومات تم الحصول عليها من معهد الإدارة العامة.

م	اسم البرنامج	عدد الملتحقين
٩	حماية الملكية الفكرية	٢٨
١٠	إصدار الأحكام وتمييزها	٢٩
١١	تنفيذ الأحكام الجزائية	٢٧
١٢	ضمانات التحقيق الجنائي	٣٥
١٣	إجراءات التحقيق الجنائي	١١٦
١٤	منازعات الحقوق الوظيفية	٣٢
١٥	منازعات العقود الإدارية	٣٠
١٦	إجراءات المحاكمة الجزائية	١٨
١٧	منازعات المسئولية الإدارية	٣٠
١٨	إعداد وصياغة العقود الإدارية	٤٨
١٩	متابعة تنفيذ العقود الإدارية	٣٢
٢٠	إعداد وصياغة الأنظمة واللوائح	٤٠
٢١	المرافعات أمام الجهات الشرعية	١٥٩
٢٢	حماية الملكية العقارية للدولة	١٠
٢٣	إعداد وصياغة القرارات الإدارية	٤٨
٢٤	إجراءات التقاضي أمام ديوان المظالم	٣٠
٢٥	إعداد الدراسات والاستشارات القانونية	٧٤
٢٦	إعداد وصياغة العقود التجارية والمدنية	٢٨
	المجموع	**١٣٧٥**

١ – انعدام البرامج القانونية التدريبية المتعلقة بالقانون التجاري والاستثمار والبيئة الاقتصادية بوجه عام.

٢ – عدم استفادة المعهد من الخبرات التي تكونت في القطاع الخاص والعام لإثراء التدريب ، فالتدريب يقوم به أعضاء هيئة التدريب في المعهد فقط.

٣ – من بين البرامج التي يقدمها المعهد برنامج صياغة الأنظمة واللوائح ، ومدته خمسة أيام ، وهي مدة لا تكفي حتى لعرض الجوانب النظرية للأسس والمبادئ المتعلقة بمنهجية صياغة الأنظمة واللوائح ، إضافة إلى محدودية تنفيذه على الرغم من الحاجة الماسة له.

٤ – عدم تحديث هذه البرامج بما يتوافق مع التغيرات التشريعية والقضائية ، وذلك بسبب تأخر إجراءات اتخاذ قرارات التعديل.

أما بالنسبة للمعهد المصرفي فإن دوره ينصب على تقديم حلقات تدريبية وورش عمل في المجالات التي تتصل بالجوانب المصرفية والبنكية ، وهي في الغالب موجهة للقطاع الخاص. ويوضح الجدول التالي عدد البرامج التي نفذها المعهد المصرفي بالرياض خلال العام ١٤٢٧هـ /١٤٢٨هـ وعدد المستفيدين منها.

وقد لعب المعهد المصرفي دوراً ملموساً في تقديم ورش عمل ولقاءات قانونية للقضاة للتعريف بموضوع غسل الأموال. وبلغ عدد الدورات التعريفية

جدول رقم (٧/٣) يوضح عدد البرامج التي عقدها المعهد المصرفي خلال العام ١٤٢٧هـ / ١٤٢٨هـ[٢٣].

أسم الدورة	عدد مرات انعقادها	عدد المستفيدين
استخدام الشيك والسند لأمر	١	٩
الوكالة في العمل المصرفي	٣	٣٠
طرق كشف التزوير	٤	٥٥
طرق كشف التزييف	٤	٣٤
الجوانب القانونية للأعمال المصرفية	٤	٥٨
الجوانب القانونية للائتمان	١	٧
غسل الأموال (عربي)	٤	٥٣
غسل الأموال (إنجليزي)	١	١٢

المتعلقة بموضوع غسل الأموال التي نفذها المعهد المصرفي بالرياض لقضاة وزارة العدل من ١٤٢٣/٣/٢٠هـ وحتى ١٤٢٨/٦/١٥هـ للقضاة (١٨) دورة حضرها (٢٨٠) قاضياً[٢٤].

وأما بالنسبة للمعهد الدبلوماسي فإن برامجه مرتبطة بالقانون الدولي والقانون الدبلوماسي والعلاقات الدولية ، ورغم ذلك فبين الحين والآخر يعقد المعهد بعض الندوات وورش العمل المتصلة بالقانون الداخلي ومن ذلك ورشة العمل التي عُقدت بتاريخ ١٤٢٦/٤/٢٤هـ حول واقع المحاكمات في المملكة في ضوء المعايير الدولية للمحاكمة العادلة ، وقد حضرها فئات مختلفة من العاملين في البيئة العدلية.
من ناحية ثانية فهناك جهات أخرى تلعب دوراً واضحاً في زيادة التوعية القانونية المستمرة للعاملين في البيئة العدلية من خلال عقد المؤتمرات والندوات في مجالات محددة ، ومن أول هذه الجهات فريق التحكيم السعودي ، فبعد إنشاء هذا الفريق بدأ الاهتمام بعقد مؤتمرات محلية وإقليمية ودولية في محاور تتصل بالتحكيم كوسيلة لفض المنازعات وداعم للتنمية الاقتصادية والاستثمار الأجنبي. ونفس الأمر تحقق بعد إنشاء هيئة السوق المالية ، إذ قامت السوق بعقد الكثير من الندوات وورش العمل والمؤتمرات المتعلقة بالسوق المالية وما يستجد فيها من لوائح وضوابط وتوجهات ، مما كان له الأثر المباشر على زيادة الوعي القانوني ليس فقط لدى المتخصصين بل المتعاملين في السوق.
كذلك تقوم وزارة العدل بلعب دور ملموس في زيادة وعي القضاة في كل ما هو جديد في الأنظمة وذلك من خلال عقد ورش عمل وندوات في مختلف المناطق ، ومن ذلك عقدها لسبع ندوات في كل من الرياض ، والقصيم ، وجازان ، وأبها ، وتبوك ، والطائف ، والشرقية[٢٥]؛ للتعريف بالأنظمة العدلية الجديدة.

أما بالنسبة لديوان المظالم فإنه من الملاحظ أنه لم يقتصر في سعيه في رفع كفاءة قضاته على الأجهزة المشار إليها أعلاه ، بل تجاوز ذلك إلى إتاحة الفرصة لهم لحضور ندوات وحلقات وورش عمل ومؤتمرات خارجية.

ورغم ذلك فإن البعض من الجهات الحكومية لا تقوم بدورها في عقد الندوات وورش العمل القانونية ، فمثلاً الوزارات المعنية و هيئة الخبراء ومجلس الشورى لا تقوم عند مناقشة مشاريع الأنظمة بعقد ورش عمل للمختصين خاصة الممارسين منهم لأخذ مرئياتهم وملاحظاتهم على مشاريع الأنظمة كما أوضحنا في الفصل الأول ، وهو أمر متبع في الكثير من الدول وله أثره الإيجابي على تحسين القوانين وتلافي الكثير من المشكلات التي

(٢٣) معلومات تم الحصول عليها من وزارة العدل.
(٢٤) معلومات تم الحصول عليها من إدارة التطوير الإداري بوزارة العدل.
(٢٥) معلومات مستقاة من إدارة التطوير الإداري بوزارة العدل.

قد توجد فيها. ونفس الأمر ينطبق على الجهات ذات العلاقة بانضمام المملكة لمنظمة التجارة العالمية ، إذ إنه على الرغم من أهمية هذا الموضوع إلا أننا لا نجد ما يناسبه من المؤتمرات وورش العمل والندوات خاصة في المجال القانوني.

أما بالنسبة للتدريب المستمر من حضور الندوات والمؤتمرات وورش العمل في الخارج خاصة في الدول التي لا تتحدث العربية فإنه يعتمد على الجهة الحكومية وما يخصص لها من مبالغ مالية ، إضافة إلى مدى وجود المتخصصين القادرين على تحدث اللغة التي يقام بها النشاط ، وهم في الغالب قلة ؛ لذا فإن التدريب المستمر في مثل هذه الدول قليل نسبيا ، مما يمنع أجهزة الدولة من الاستفادة من الخبرات المتقدمة في هذه الدول.

ويندرج ضمن محور التدريب والتأهيل المستمر للعاملين في البيئة العدلية مدى وجود مجلات علمية متخصصة لنشر الوعي القانوني العلمي لدى المتخصصين من خلال تقديم بحوث متعمقة تتناول جوانب الحياة القانونية كلما تغيرت وتطورت. والمتأمل في هذا الواقع يجد انعدام المجلات العلمية القانونية المتخصصة ، إذ لا يوجد على مستوى المملكة أي مجلة علمية متخصصة لنشر البحوث القانونية ، فالبحوث القانونية غالباً تنشر في مجلات علمية متخصصة في الدول العربية ، أو في مجلات علمية إدارية كمجلة الإدارة العامة أو مجلة كلية العلوم الإدارية في جامعة الملك سعود ، أو في مجلات أمنية كمجلة كلية الملك فهد الأمنية. أما بالنسبة للبحوث الشرعية فتوجد مجلات متعددة منها مجلة العدل التي تصدر عن وزارة العدل ومجلة البحوث الفقهية، ومما لا شك فيه أن ذلك له أثره السلبي في عدم إثراء المكتبة القانونية السعودية من البحوث القانونية التي تعتبر رافداً لزيادة وعي العاملين في البيئة العدلية.

المعوقات:

يواجه تأهيل العاملين وتدريبهم في البيئة العدلية بعض الصعوبات ، حيث اتضح من خلال العرض والتحليل الموجزين لتأهيل العاملين وتدريبهم في البيئة العدلية ، ومن خلال نتائج الدراسة المسحية ، ونتائج المقابلات التي أُجريت مع بعض أفراد عينة الدراسة من المختصين في الأجهزة الحكومية كالقضاة ، ورؤساء اللجان ذات الاختصاص القضائي وأعضائها، والمحامين ، ورجال وسيدات الأعمال ، والمستشارين الشرعيين والقانونيين في القطاعين العام والخاص أن هناك مجموعة من المعوقات ، تتمثل في النقاط التالية:

١ – من المعوقات المتصلة بتأهيل القضاة وتدريبهم أن المعهد العالي للقضاء لا يعتبر جزءاً من الجهاز القضائي ، بل هو مرتبط بجهة أكاديمية ، ولا يدخل في تكوينه عناصر من الهيئات القضائية التي تثريه بالخبرات العملية فضلاً عن النظرية ، وهذا بخلاف ما هو معمول به في معظم الدول كالإمارات العربية المتحدة ومصر والمغرب وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

ففي فرنسا أنشأ المشرع الفرنسي المركز القومي للدراسات القضائية في عام ١٩٥٩م . ولقد عمل هذا المركز منذ نشأته على توفير التكوين المهني التخصصي لقضاة المستقبل وإعدادهم إعدادا علميا وعمليا بما يخدم العملية القضائية. ويعتبر المركز مؤسسة عامة تابعة لوزارة العدل. وقد تم تعديل نظام هذا المركز في عام ١٩٧٠م وتم تغيير اسمه إلى المدرسة الوطنية للقضاة. وتتمثل أهداف المدرسة في إعداد وتدريب أعضاء الهيئات القضائية وتأهيلهم علميا وتطبيقيا لممارسة العمل القضائي ، والارتقاء بالمستوى الفني والعلمي لأعوان القضاة والعاملين بالجهات المعاونة للهيئات القضائية ، وجمع ونشر وحفظ الوثائق والتشريعات والأبحاث والمعلومات والمبادئ القانونية، وغير ذلك مما يساعد على حسن إدارة العدالة. وللمدرسة الوطنية مجلس إدارة يتكون من ١٨ عضوا من الأجهزة القضائية.

وفي مصر صدر القرار الجمهوري رقم (٣٤٧) لسنة ١٩٨١ بتاريخ ١٩٨١/٦/٢٤م بإنشاء المركز القومي للدراسات القضائية، ثم صدرت اللائحة التنفيذية لهذا المركز بقرار وزير العدل رقم ٢٧٨٢ لسنة ١٩٨١م . والهدف من إنشاء هذا المركز إعداد وتدريب أعضاء الهيئات القضائية وتأهيلهم علميا وتطبيقيا لممارسة العمل القضائي، والارتقاء بالمستوى الفني والعملي لأعوان القضاة والعاملين بالجهات المعاونة للهيئات القضائية، وجمع ونشر وحفظ الوثائق والتشريعات والأبحاث والمعلومات والمبادئ، القانونية، وغير ذلك مما يساعد على حسن إدارة العدالة. ويتبع هذا المركز وزير العدل، وله مجلس إدارة برئاسة وزير العدل وعضوية أعضاء من الأجهزة القضائية.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة تم إنشاء معهد متخصص للتدريب القضائي يسمي (معهد التدريب والدراسات القضائية) في عام ١٩٩٢م ، بهدف إعداد أعضاء السلطة القضائية وتدريبهم وتأهيلهم علميا وتطبيقيا لممارسة العمل القضائي ، والارتقاء بالمستوى الفني والعملي لمعاوني القضاة والعاملين بالجهات المعاونة للسلطة القضائية. وللمعهد مجلس إدارة برئاسة وكيل وزارة العدل وعضوية أعضاء من الأجهزة القضائية.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية ، فإنه نتيجة للعناية والاهتمام بتأهيل وتدريب القضاة فقد أنشئ معهد القضاء الفيدرالي[٢٦]لغرض تطوير

الإدارة القضائية في محاكم الولايات المتحدة الأمريكية. وتتمثل مهام هذا المركز في الآتي:

أ- إجراء البحوث والدراسات عن إدارة المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية من أجل التطوير المستمر والنهوض بالجهاز القضائي الأمريكي بما في ذلك الكوادر البشرية (القضاة ومعاونيهم).

ب- تقديم توصيات للاجتماعات القضائية بشأن تحديث المحاكم والنهوض بالجهاز القضائي إدارة وقضاء.

ج- إجراء البرامج التدريبية للعاملين بالسلطة القضائية من القضاة ومساعديهم وكتاب المحاكم وغيرهم.

د- التعاون مع الهيئات التابعة للحكومة الفيدرالية والهيئات والمؤسسات الأخرى وتقديم المعلومات والتوصيات لتطوير وتحسين سبل إدارة العدالة في محاكم الولايات.

وللمركز مجلس إدارة يرأسه رئيس محكمة (عضو دائم)، ويتكون الأعضاء من ثلاثة قضاة من المحاكم الاستئنافية الفيدرالية، وثلاثة قضاة من المحاكم الابتدائية الفيدرالية، وقاضي إفلاس، ومدير المكتب الدائم لمحاكم الولايات المتحدة الأمريكية (عضو دائم)، وعدد من القضاة يتم انتخابهم لمدة أربع سنوات ولا يجوز إعادة انتخابهم مرة أخرى. وتتمثل اختصاصات هذا المجلس في الآتي:

أ - تحديد السياسة العامة وإنشاء البرامج اللازمة لتطوير الجهاز القضائي والقضاة وأعوانهم والنهوض بهم.

ب - إصدار التوجيهات اللازمة لتحسين الإدارة القضائية وتطويرها وتدريب العاملين بالمحاكم وإدارة مواردها.

ج - إجراء وتشجيع الدراسات والبحوث المفيدة في تحديث وتطوير الجهاز القضائي وكوادره البشرية.

٢ - انعدام تأهيل القضاة في الأنظمة ، وضعفه في حالة حصوله ؛ لأن تفريغ الملازم القضائي للدراسة في المعهد العالي للقضاء لا يعني بالضرورة أنه سيختار الدراسة في شعبة الأنظمة ، فقد يختار الدراسة في الشعبة العامة، أو الدراسة في قسم الفقه المقارن ، وهو تخصص لديه إلمام به لأنه امتداد لما درسه في كلية الشريعة.

٣ - أن الدراسة في المعهد العالي للقضاء هي لمرحلة الماجستير أو الدكتوراه ، ومن المعلوم أن هذه الدراسات العليا هي دراسات نظرية وليست تطبيقية عملية مهنية ، الأمر الذي لا يكفي وحده للإعداد لمهنة القضاء والتي تتطلب أن يكون الإعداد لها إعداداً مهنيا.

٤ - لوحظ على الخطط الدراسية لمرحلة الماجستير بقسم الفقه المقارن ، وبقسم السياسة الشرعية (الشعبة العامة، وشعبة الأنظمة) انعدام المواد القانونية (النظامية) في قسم الفقه المقارن ، وقلتها في قسم السياسة الشرعية، مما يعني ضعف الأساس القانوني لدى المتخرج من المعهد.

٥ - ضعف التأهيل الشرعي لخريجي أقسام الأنظمة.

٦ - انعدام التأهيل في الأنظمة بالنسبة لخريجي كليات الشريعة.

٧ - قلة المؤتمرات والندوات القانونية التي تُعقد سواء كانت في محاور قانونية عامة أو في محاور قانونية متخصصة خصوصاً في مجال موضوعات تجارية أو استثمارية واقتصادية.

٨ - قلة التدريب المستمر للقضاة وقد يعود السبب في ذلك إلى قلة أعداد القضاة وكثرة عدد القضايا مما يصعب معه تفريغ عدد كبير منهم للتدريب وحضور ورش العمل. وقد أكدت الدراسة المسحية على أن (٨٥٪) من عينة الدراسة يرون أن فرص تدريب القضاة محدودة.

٩ - ضعف التأهيل المهني لمعاوني القضاة ، حيث أشار حوالي (٦٨ ٪) من العينة في الدراسة المسحية إلى عدم كفاية تدريبهم وتأهيلهم.

١٠ - ضعف التأهيل المهني للمحامين، حيث أشار حوالي ٦٩,٤ ٪ من عينة الدراسة إلى عدم كفاية التأهيل الخاص بالعاملين في مهنة المحاماة.

١١ - عدم تركيز مرحلة الملازمة القضائية على مهارات التحليل القضائي القائم على تحليل وقائع القضايا وتطبيق القواعد والأحكام عليها، وتركيزها على التدريب على الأعمال الكتابية والقضائية البسيطة.

١٢ - لم تعر مرحلة الملازمة القضائية اهتماما بتدريب الملازم القضائي على كيفية التعامل مع أجهزة الدولة المختلفة ذات العلاقة بالقضاء، كأجهزة الضبط الجنائي والإداري من إمارة وشرطة وهيئة ادعاء عام وهيئة رقابة.

١٣ - اشتراط عمل الملازم القضائي في محكمة تنظر في القضايا الكبرى أو في محكمة مستعجلة في إحدى المدن الرئيسة التي تضم أكثر من قاض.

---

(٢٦) لمزيد من المعلومات حول معهد القضاء الفيدرالي الأمريكي انظر موقع المعهد على شبكة الإنترنت http://www.fjc.gov/

التوصيات:

من خلال العرض والتحليل السابق اتضح وجود الكثير من المعوقات والصعوبات التي تتصل بالتعليم الشرعي والنظامي في المملكة من حيث : هيكلته ، ومؤسساته ، والخطط والمناهج الدراسية المعمول بها في هذه المؤسسات ، ومخرجاته ، والوظائف المتاحة لخريجي هذه المؤسسات.

ونظرا لأهمية دعم رفع الكفاءة المهنية للعاملين في الجهازين التشريعي والقضائي وكذلك للمحامين والمستشارين القانونيين في الأجهزة الحكومية والقطاع الخاص ، واستحداث الوسائل العلمية للارتقاء بهم لما لذلك من أثر مباشر وإيجابي على تحسين البيئة العدلية بعناصرها المختلفة ، وكذلك تثبيت دعائم النظام القانوني لأنه يجعل العاملين في البيئة العدلية أكثر قدرة على مباشرة وظائفهم وتأدية مهامهم متى ما كان تأهيلهم تأهيلاً مهنيا قويا ومواكبا لكل التطورات ، وهذا يسهم في نهاية المطاف في دعم التنمية الاقتصادية ، فإنه من الضروري تبني توصيات تساعد على ذلك وتتمثل فيما يلي:

١ – إعادة هيكلة التعليم القانوني في المملكة ، ويكون ذلك من خلال الآخذ بأحد البديلين الآتيين :

البديل الأول: يشمل الترتيبات التالية:

- استمرار كليات الشريعة بمنح درجة البكالوريوس في الشريعة ، بحيث تركز خططها الدراسية على المواد الشرعية.
- استمرار أقسام القانون بمنح درجة البكالوريوس في الأنظمة على أن يرعى في ذلك ما يلي:

أ– إعادة النظر في الخطط الدراسية والمناهج في أقسام الأنظمة بحيث يتم تحديثها لتواكب الواقع والتطورات والمستجدات الحاصلة محليا ودوليا ، ومن ذلك إدراج المواد التالية في الخطط الدراسية لأقسام القانون ، وهي: حقوق الإنسان ، منظمة التجارة العالمية ، التعاملات الإلكترونية ، الأحكام الشرعية والقانونية للتأمين ، الاستثمار الأجنبي ، الجوانب القانونية المتصلة بسوق المال ، قانون البيئة ، الجوانب القانونية للخصخصة ، الوسائل البديلة لفض المنازعات.

ب – زيادة التركيز على التدريب العملي حتى يستطيع المتخرج إعداد وصياغة الأنظمة واللوائح والمذكرات القانونية والأوراق القضائية بشكل سليم.

ج – إضافة مادة تتعلق بالجوانب اللغوية الأساسية لصياغة مختلف الوثائق القانونية (أنظمة ولوائح وقرارات وأوراق قضائية وغيرها).

- تصميم برنامج في المعهد العالي للقضاء مماثل لدبلوم دراسات الأنظمة في معهد الإدارة العامة ، تكون مدته سنتين ، يلزم خريج كلية الشريعة قبل ممارسة أي عمل يرتبط بالبيئة العدلية بدراسة هذا البرنامج أو دراسة دبلوم الأنظمة في معهد الإدارة العامة. على أن يراعى في خطته الدراسية والخطة الدراسية لدبلوم دراسة الأنظمة في معهد الإدارة العامة مواكبتها للواقع والتطورات والمستجدات الحاصلة محليا ودوليا ، ومن ذلك إدراج المواد التالية : حقوق الإنسان ، منظمة التجارة العالمية ، التعاملات الإلكترونية ، الأحكام الشرعية والقانونية للتأمين ، الاستثمار الأجنبي ، الجوانب القانونية المتصلة بسوق المال ، قانون البيئة ، الجوانب القانونية للخصخصة ، الوسائل البديلة لفض المنازعات.
- تصميم برنامج في المعهد العالي للقضاء ، وفي كليات الشريعة ، يسمى دبلوم دراسات الفقه الإسلامي وأصوله ، تكون مدته سنتين ، يلزم خريجو أقسام الأنظمة قبل ممارستهم أي عمل يرتبط بالبيئة العدلية بدراسة هذا البرنامج. على أن تتضمن الخطة الدراسية للبرنامج المواد التالية : المدخل لدراسة الشريعة ، النظريات الفقهية (الضمان)، فقه النوازل ، الفقه ، أصول الفقه ، نظرية العقد في الشريعة ، القواعد الفقهية، المواريث والوصايا ، مقاصد الشريعة ، الأحوال الشخصية ، الجريمة والعقوبة في الشريعة الإسلامية ، وأحكام الحسبة.
- أن يُضمن نظام القضاء نصاً يقضي بجواز شغل المناصب القضائية من خريجي دبلوم الفقه الإسلامي وأصوله ، خصوصاً في المحاكم التجارية والعمالية والإدارية ، وذلك نظراً لأن الكثير من المجالات المتصلة بالجوانب التجارية والعمالية والإدارية محكومة بأنظمة ولوائح.
- أن يتم إعادة النظر في المستوى الوظيفي للخريجين ، بحيث يتم منح الخريج مرتبة ودرجة وظيفية تتناسب ومستوى التأهيل ومدته.

البديل الثاني:

يتمثل في تفعيل ما سبق وأن أوصت به اللجنة العليا لسياسة التعليم في البند رقم (١٤٦) من وثيقة التعليم الصادرة عنها في عام ١٣٩٠هـ والمتمثلة بأن تُعنى كلية الشريعة بالدراسات الحقوقية لتخريج متخصصين شرعيين حقوقيين لسد حاجة البلاد ، وكذلك قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٧) وتاريخ ١٤٠١/٩/١٤هـ المتضمن التوجيه بأن يتم تدريس الأنظمة في كليات الشريعة ، بحيث تكون مدة الدراسة في الكلية خمس سنوات يدرس الطالب خلالها مواد الشريعة والقانون. ومن المهم أن يعاد تسمية هذه الكليات ليصبح "كلية الشريعة والأنظمة" ، على أن تتم مراجعة مناهجها

وخططها الدراسية مراجعة جذرية ، بحيث يتمكن المتخرج منها من التعامل مباشرة مع النصوص النظامية المحلية والدولية ، وكذلك تهيئته مهنياً وعملياً من خلال تلقيه مناهج قانونية مركزة ليكون باستطاعته ممارسة العملية القضائية والتعامل مع النصوص النظامية بشكل مهني متقن . وهذا البديل تدعمه التجارب الدولية التي سبق الإشارة إليها والمتمثلة بوجود كليات للشريعة والقانون تدرس الشريعة والقانون بأسلوب متكامل. على أنه من الأهمية بمكان إعادة النظر في المستوى الوظيفي للخريجين ، بحيث يتم منح الخريج مرتبة ودرجة وظيفية تتناسب ومستوى التأهيل ومدته.

٢ - ضرورة الإسراع في تفعيل ما أوصت به الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات المعتمدة بالأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ والمتمثلة بإعادة ترتيب الوضع التنظيمي للمعهد العالي للقضاء وذلك بجعله مؤسسة عامة مستقلة يرتبط بمجلس القضاء الأعلى أو بوزير العدل ، مع إنشاء مجلس إدارة له تُمثَّل فيه الأجهزة القضائية المختلفة ، وتوسعة اختصاصاته لتشمل تأهيل وتدريب القضاة ، ومعاونيهم والمفتشين القضائيين ، والمحققين ، والمدعين العامين ، وكتاب العدل ، وكتاب الضبط ، والمحامين ، وذلك كما - سبق وأن تم بيانه- أسوة بالدول الأخرى. وهذا المقترح يهدف إلى تحويل المعهد العالي للقضاء من معهد أكاديمي إلى معهد مهني تطبيقي ، إضافة إلى منح المعهد المرونة الكافية من خلال جعله مؤسسة عامة مستقلة.

٣ - من الضروري الاهتمام بالتكوين والتأهيل المهني للقضاة وتدعيمه وإنمائه ؛ لأنه يؤثر تأثيرا مباشرا في تثبيت دعائم القضاء ، ولأنه يجعل القضاة أكثر قدرة على مباشرة وظائفهم ، خاصة إذا ما أُخذ بعين الاعتبار التوجه نحو إنشاء محاكم متخصصة (إدارية "ديوان المظالم"، عمالية ، تجارية ، جزائية ، وأحوال شخصية) . فهذه المحاكم تتطلب أن يكون القاضي ملما بالأنظمة ، قادرا على التعامل معها بمهنية عالية.

وحيث أن هذا التوجه يتطلب التعامل معه بنوع من السرعة مع مراعاة الكفاءة ، لذا فإنه قد يكون من المناسب تصميم برنامج لتأهيل القضاة في المعهد العالي للقضاء ، ومعهد الإدارة العامة يخصص للقضاة ، تكون مدته سنتين ، السنة الأولى عامة يدرس فيها الطالب مواداً عامة في القانون (قانون دستوري ، إداري ، تجاري ، مدني ، وجنائي) ، وتكون السنة الثانية تخصصية ، بحيث يكون هناك عدد من التخصصات وذلك على النحو التالي:

أ- تخصص القانون الإداري ، وينخرط فيه فقط الطلبة الذين سيعملون قضاة في ديوان المظالم ، ويدرس الطالب في هذه السنة المواد المتعلقة بالقانون الإداري.

ب - تخصص القانون الجنائي ، وينخرط فيه فقط الطلبة الذين سيعملون قضاة في المحاكم الجزائية ، ويدرس الطالب في هذه السنة المواد المتعلقة بالقانون الجنائي ، إضافة إلى مواد في الطب الشرعي وعلم الاجتماع وعلم النفس وعلم السجون وعلم الإجرام.

ج - تخصص القانون التجاري، وينخرط فيه فقط الطلبة الذين سيعملون قضاة في المحاكم التجارية ، ويدرس الطالب في هذه السنة المواد المتعلقة بالقانون التجاري ، إضافة إلى مواد في التجارة الدولية والتجارة الإلكترونية.

د - تخصص القانون العمالي ، وينخرط فيه فقط الطلبة الذين سيعملون قضاة في المحاكم العمالية، ويدرس الطالب في هذه السنة المواد المتعلقة بقانون العمل والتأمينات الاجتماعية.

هـ - تخصص الأحوال الشخصية ، وينخرط فيه فقط الطلبة الذين سيعملون قضاة في محاكم الأحوال الشخصية.

ويدرس الطالب في هذه السنة المواد المتعلقة بمسائل الأحوال الشخصية ، مع إضافة مواد في علم النفس وعلم الاجتماع ، وعلى أن يكون تدريس هذا البرنامج فقط في المعهد العالي للقضاء وليس في معهد الإدارة العامة. كما يجب أن تتم إضافة مواد عامة في السنة الثانية لكل هذه التخصصات تتعلق بالتقاضي والتنفيذ ، والإجراءات ، والإثبات ، وصياغة الأوراق والأحكام القضائية وتسبيبها ، وكيفية الاستقراء والاستنباط والفن والمنطق القانوني.

٤ - زيادة فرص التدريب المستمر للقضاة وأعوانهم.

٥ - أن يستفيد كل من المعهد العالي للقضاء ومعهد الإدارة العامة والجهات التدريبية الأخرى في تنفيذها لبرامجها التأهيلية والتدريبية والحلقات وورش العمل القانونية بالممارسين من المحامين والقضاة والمستشارين القانونيين، وذلك حتى يكون هناك ربط بالواقع القانوني.



٦ – اشتراط خضوع المتقدمين بطلب الحصول على ترخيص لممارسة مهنة المحاماة على اختبار تحديد الكفاءة يتم بناء عليه منح الترخيص ، على أن يستثنى أعضاء هيئة التدريس في الجامعات ومن في حكمهم من حملة الدكتوراه في الشريعة ، أو القانون أو من عمل في السلك القضائي أو في المجال القانوني مدة تزيد على عشر سنوات.

٧ – إيجاد برامج تأهيلية مهنية للمستشارين الشرعيين والقانونيين قبل ممارستهم لمهامهم الوظيفية تركز على أهم المهارات كمهارة إعداد وصياغة العقود ، ومهارة إعداد وصياغة الأنظمة واللوائح ، ومهارة إعداد الدراسات والاستشارات القانونية ، ومهارة إعداد الأوراق القضائية ، وأوراق التحقيقات.

٨ – أن توضع متطلبات لترقية القاضي في كل درجة قضائية ، كأن يقوم القاضي بإعداد وكتابة تقرير تقييمي للأعمال التي قام بها خلال السنة ، أو كتابة بحث عملي تطبيقي عن نازلة من النوازل يتم تقييمه ممن هو أعلى منه في الدرجة القضائية ، إضافة إلى ضرورة حضور القاضي لساعات معينة في حلقات نقاش وندوات ومؤتمرات.

٩ – التركيز على ابتعاث متخصصين في القانون من الجهات ذات العلاقة (كوزارة الداخلية، والخارجية ، والتجارة ، والعدل) إلى الولايات المتحدة الأمريكية للدارسة في برنامج الـ(JD) نظرا لأن هذا البرنامج يعتبر برنامجا متعمقا ويتضمن تدريباً عملياً في فترة الصيف.

١٠ – تكثيف ابتعاث قانونيين من الحاصلين على مؤهلات قانونية عليا للتدريب في مجال قضايا التجارة العالمية ، وحقوق الإنسان وغيرها من المجالات ذات الأهمية للدولة.

١١ – منح المبتعثين في الخارج سنة للتدريب في أحد مكاتب المحاماة وذلك لإكسابهم خبرات عملية.

١٢ – إيجاد برامج أو دبلومات في الجامعات ومعهد الإدارة العامة تكون متعمقة في التجارة العالمية ، وحقوق الإنسان وغيرها من المجالات ذات الأهمية للدولة.

١٣ – يجب وضع خطط في بداية كل سنة لتدريب القضاة ومعاونيهم ، وذلك بالتنسيق بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل ، كما يجب أن يتبع نفس الأمر بالنسبة لديوان المظالم.

١٤ – ضرورة التنسيق بين وزارة الخارجية والجهات ذات العلاقة بالقضايا المهمة مثل التجارة العالمية، وحقوق الإنسان لإرسال مستشارين قانونيين مؤهلين وحاصلين على مؤهلات قانونية عليا للعمل في مكاتب المحاماة المتعاقدة معها السفارات.

١٥ – ضرورة إرسال متخصصين في مجال القانون إلى بعض المنظمات الدولية ، وذلك لاكتساب خبرات في مجال عمل تلك المنظمات.

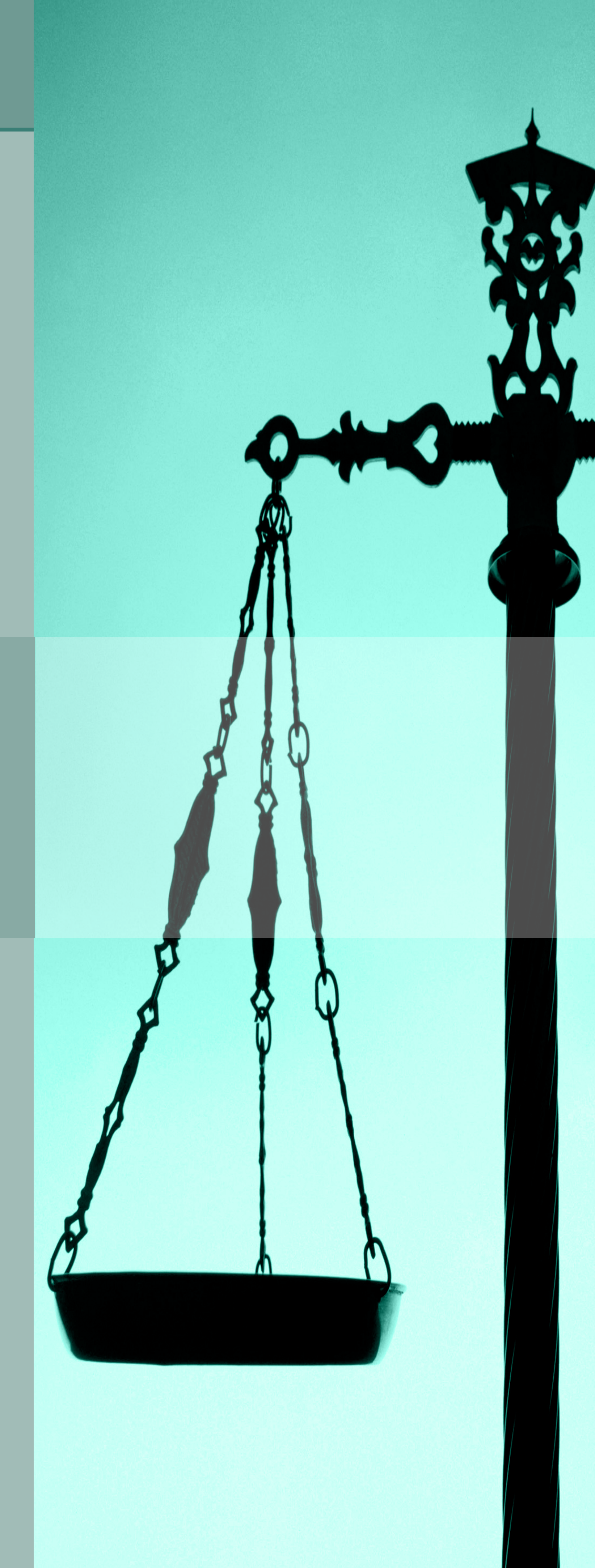
١٦ – ضرورة زيادة تأهيل إدارة المستشارين في مجلس الشورى لكي يتمكن المستشارون فيها من مساندة المجلس في تأدية مهامه المتصلة بالأنظمة.

١٧ – وضع برامج لزيادة تأهيل أعضاء اللجان ذات الاختصاص القضائي التي تختص بنظر المخالفات.

١٨ – إيجاد مجلات علمية قانونية متخصصة ومحكمة لنشر الأبحاث القانونية.



الفصل الرابع:
البيئة التشريعية والقضائية المنظمة لعمل المرأة



تمهيد:

تعتبر مساهمة المرأة السعودية في الاقتصاد ذات أهمية كبيرة ، نظراً لأنها تمثل نصف الموارد البشرية في المجتمع وتعتبر عاملاً إنتاجيا مهما لتحقيق التنمية الاقتصادية. ولقد ركزت خطط التنمية الخمسية المتعاقبة على أهمية دورها في التنمية ، إضافة إلى أن حجم إنفاق الدولة على تعليمها وعلى برامج تهيئتها وإعدادها للمساهمة الاقتصادية كان ضخما وملموسا ، الأمر الذي ساهم في ارتفاع مستوى تعليم المرأة وكذلك تحسن المستوى الصحي والاجتماعي لها.

إن من أهم العوامل الداعمة لمساهمة المرأة الاقتصادية وجود بيئة تشريعية وقضائية سليمة تحكم وتنظم مختلف جوانب عملها سواء كانت مستثمرة أم موظفة حكومية أم عاملة في القطاع الخاص.

ولقد تطرقت دراسة (البنية التشريعية والقضائية في المملكة) التي قُدمت في منتدى الرياض الاقتصادي الأول عام ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م إلى هذا الموضوع بشيء من الإيجاز ، وانتهت إلى عدد من النتائج في مقدمتها غياب القواعد المنظمة لعلاقة الجنسين في بيئة العمل والأماكن العامة، ودعت إلى ضرورة إجراء دراسة فقهية وواقعية دقيقة لتحديد نطاق مشروعية عمل المرأة تأخذ في حسبانها آثار قواعد تنظيم عقوبات التحرش بين الجنسين، وقواعد تنظيم أماكن العمل، بحيث تصدر قواعد واضحة المعالم مدققة من الناحيتين الفقهية والواقعية تنعكس بعد ذلك في أنظمتنا الوطنية بسلاسة وقدر من الاتفاق العلمي ، إضافة إلى وجوب مراجعة أنظمة التمييز بين المرأة والرجل في الحقوق الاقتصادية وضبطها بما يتفق مع الأصول الشرعية، ووجوب مراقبة مخالفة الدوائر لحق المرأة في إنجاز مصالحها وفق قواعد الشرع.

وهذا الفصل يهدف إلى دراسة وتقييم الجوانب المختلفة للبيئة التشريعية والقضائية لعمل المرأة ، وتحديد المعوقات والصعوبات المتصلة بذلك وتقديم مقترحات لحلها. وسوف يتناول هذا الفصل الأسس والركائز النظامية الأساسية لعمل المرأة ومساهمتها في رسم السياسات المتعلقة بشؤونها ، والبيئة التشريعية المنظمة للمرأة المستثمرة ولعملها في القطاع الخاص والعام ، والبيئة القضائية للمرأة ، وأهم المشكلات والمعوقات التي تواجهها ، والتوصيات.

القسم الأول: الأسس والركائز النظامية الأساسية لعمل المرأة ومساهمتها في رسم السياسات المتعلقة بشؤونها:

ينص النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/٩٠) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ في المادة السابعة عشرة منه على أن "الملكية ، ورأس المال ، والعمل ، مقومات أساسية في الكيان الاقتصادي والاجتماعي للمملكة. وهي حقوق خاصة تؤدي وظيفة اجتماعية ، وفق الشريعة الإسلامية" ، كما ينص النظام في المادة الثامنة والعشرين منه على أن "تيسر الدولة مجالات العمل لكل قادر عليه ، وتسن الأنظمة التي تحمي العامل وصاحب العمل" ، أما المادة السابعة منه فتنص على أنه "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى ، وسنة رسوله . وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة".

والمتأمل في هذه النصوص يجد أنها تؤسس مبادئ هامة يمكن إيجازها بالنقاط التالية:

١ - أن كتاب الله تعالى ، وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم هما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة.

٢ - أن العمل ، والملكية ، ورأس المال حقوق لكل مواطن ذكراً كان أم أنثى.

٣ - أن الدولة تسن من الأنظمة التي تجعل الحصول على العمل ميسراً ، وفي ذات الوقت توفر الحماية للعمال وأصحاب العمل سوءا كانوا رجالاً أم نساء.

٤ - أن نصوص النظام الأساسي للحكم ونصوص الأنظمة الأخرى بحسب الأصل تنطبق على جميع المواطنين رجالاً كانوا أم نساءً على حد سواء ، وإذا وجد وضع خاص بأي من الجنسين فإنه يُعالج بنصوص خاصة.

والمرأة – وفقاً لأحكام الشريعة الإسلامية – متى ما كانت بالغة، عاقلة، رشيدة لها الحق في التصرف في أموالها ثابتة كانت أم منقولة بيعاً وشراءً ورهناً، هبة ووصية، شأنها في ذلك شأن الرجل ، وقد تم تدعيم هذا الحق في التصرف بأن جُعل للمرأة ذمة مالية مستقلة ليس لأي فرد الحق في أن يتدخل في أمورها وشؤونها المالية ، سواء كان هذا الفرد أباها أم زوجها ، أم أخاها أم ابنها . مما يمكن القول معه بأن هذا الوضع يجعلها أهلا للتمتع بالحقوق وفي ذات الوقت تحمل الالتزامات. وبناء عليه يكون لها إجراء التصرفات القانونية والقيام بالأعمال المتعلقة بشؤونها متى ما كانت تندرج ضمن الضوابط الشرعية.

أما فيما يتعلق بمشاركة المرأة في رسم السياسات المتعلقة بها ، فإنه يظهر من تقصي القرارات ذات العلاقة أن هناك توجهاً حقيقيا من أجهزة رسم السياسات لتحقيق هذا الأمر. فمجلس الوزراء في قراره رقم (٦٣) وتاريخ ١٤٢٤/٣/١١هـ نص في الفقرة (٥) منه على "إنشاء لجنة وطنية عليا دائمة متخصصة في شؤون المرأة، تستند في آرائها إلى نساء مؤهلات في مختلف التخصصات، وتعمل على إعداد لائحة لعمل المرأة، تراعي خصوصية المجتمع، وتؤكد على حق المرأة في الوظيفة والعيش الكريم...." ، وهو أمر دعا إليه كل من مجلس الشورى في قراره رقم (٥/٧) وتاريخ ١٤٢١/٣/١٨هـ ، كما تم التأكيد عليه في لقاء الحوار الوطني الثالث الذي عُقد في المدينة المنورة في الفترة ما بين ٢٤-٢٦ ربيع الآخر ١٤٢٥هـ ، وكذلك في منتدى الرياض الاقتصادي الأول الذي عُقد بتاريخ ١٠-١٤٢٤/٨/١٢هـ، إضافة إلى أن المجلس الوزاري لمجلس التعاون لدول الخليج العربية في دورته المنعقدة بالرياض في شهر محرم ١٤٢٥هـ اتخذ قراراً يتضمن حث الدول الأعضاء على إنشاء هيئات وطنية للتنسيق والمتابعة بين الجهات المختصة في قضايا الأسرة والطفولة.

إلا أنه من خلال تقصي واقع مشاركة المرأة في رسم السياسات وإبداء الرأي في مشاريع الأنظمة المتعلقة بشؤونها يتضح أنه رغم بعض الجهود في هذا الجانب إلا أنها ضعيفة وعلى نطاق محدود ، ومن ذلك ما يلي:

١. ما قام به مؤخراً مجلس الشورى من خلال تعيينه لبعض المستشارات غير المتفرغات في المجلس وذلك لمشاركتهن في بعض أنشطة المجلس لأخذ مشورتهن فيما يتم مناقشته من أنظمة ومواضيع تتصل بشؤون المرأة ، إضافة إلى مشاركتهن في اجتماعات البرلمانات الدولية التي يشارك فيها المجلس.

٢. ما قام به مجلس الغرف التجارية والصناعية من تنفيذ لما تقضي به الفقرة (٣) من قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٠) وتاريخ ١٤٢٥/٤/١٢هـ القاضي بتشكيل لجنة نسائية من ذوات الخبرات والكفاية للتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتشجيع منشآت القطاع الأهلي على إيجاد أنشطة ومجالات عمل للمرأة ؛ حيث قام مجلس الغرف بتشكيل اللجنة الوطنية النسائية لمجلس الغرف التجارية الصناعية السعودية لتضم عدداً من الأكاديميات وسيدات الأعمال من مختلف المناطق في المملكة ، وتبنت اللجنة استراتيجية تهيئة فرص العمل للمرأة السعودية وإعدادها وتدريبها وتأهيلها للعمل في تلك الأنشطة المستقبلية.

٣. مشاركة المرأة في لقاءات الحوار الوطني ، ويوضح الجدول التالي تنامي مستوى مشاركة المرأة في تلك اللقاءات[١]:

جدول رقم (٤/١) يوضح تنامي مستوى مشاركة المرأة في لقاءات الحوار الوطني

اللقاء	تاريخه	عدد المشاركين			النسبة المئوية	
		إناث	رجال	جملة	إناث	رجال
لقاء الحوار الوطني الأول	٢٠٠٢م	٠	٣٠	٣٠	٠	٪ ١٠٠
لقاء الحوار الوطني الثاني	٢٠٠٣م	١٠	٤٨	٥٨	٪ ١٧,٢	٪ ٨٢,٨
لقاء الحوار الوطني الثالث	٢٠٠٤م	٣٣	٣٤	٦٧	٪ ٤٩,٣	٪ ٥٠,٧
لقاء الحوار الوطني الرابع	٢٠٠٥م	٥١	٥٠	١٠١	٪ ٥٠,٥	٪ ٥٩,٥
لقاء الحوار الوطني الخامس	٢٠٠٦م	٣٠	٣٠	٦٠	٪ ٥٠	٪ ٥٠
لقاء الحوار الوطني السادس	٢٠٠٧م	٣٠	٣٠	٦٠	٪ ٥٠	٪ ٥٠

(١) معلومات مستقاة من مركز الملك عبدالعزيز للحوار الوطني.

إضافة إلى ذلك فقد أكدت نتائج الدراسة المسحية أن غالبية المشاركين في الدراسة يوافقون على أن أحد معوقات وجود بيئة عدلية مناسبة للمرأة هو ضعف دورها في إبداء الرأي في مشاريع الأنظمة التي تعنيها ، حيث تشير النسب المئوية إلى أن حوالي (٥٤,٢) ٪ من أفراد العينة يوافقون على ضعف دور المرأة في إبداء الرأي تجاه ما يعنيها من أنظمة ، بينما نجد أن هذه النسبة تتضاعف إذا نظرنا إلى رأي النساء المشاركات في الدراسة المسحية ، حيث أشار (٩١,٧٪) من العينة إلى ضعف دور المرأة في إبداء الرأي في مشاريع الأنظمة التي تعنيها وتعد هذه نسبة كبيرة.

إن الكثير من الدول الإسلامية والعربية أولت مشاركة المرأة في رسم السياسات في الشؤون المتعلقة بها عناية خاصة فأنشأت لها أجهزة تتولاها. ففي تونس على سبيل المثال أنشئت وزارة لشؤون المرأة في عام ١٩٩٢م ، تكون مهمتها صياغة سياسات الحكومة للنهوض بالمرأة ، والتنسيق بين المؤسسات المعنية بالمرأة، وتطوير الجمعيات الأهلية المعنية بها.

وفي موريتانيا أنشئ في عام ١٩٩٢م سكرتارية الدولة لشؤون المرأة تتبع رئيس الوزراء ، ومهمتها زيادة مساهمة المرأة الموريتانية في الاقتصاد. وفي الأردن تم إنشاء اللجنة الوطنية لشؤون المرأة.

وفي مصر يوجد المجلس القومي للطفولة والأمومة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية الوزراء المعنيين.

وفي لبنان تم في عام ١٩٩٦م إنشاء اللجنة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية لتتولى مهام استشارية وتنفيذية تتصل بشؤون المرأة اللبنانية[٢].

وفي السودان أنشئت الإدارة العامة للمرأة والأسرة ضمن وزارة الشؤون الاجتماعية في عام ١٩٩٣م ، وذلك بهدف تمكين المرأة وتعزيز مكانتها وتحريك وتوظيف طاقتها في بناء ونهضة المجتمع، وفي قطر أنشئ المجلس الأعلى لشؤون الأسرة برئاسة حرم أمير البلاد في عام ١٩٩٨م ، وذلك بهدف تشخيص واقع الأسرة القطرية واحتياجاتها وتطلعاتها المستقبلية ، وكذلك تبني السياسات ووضع الخطط والبرامج وإطلاق المبادرات التي تساهم في الحفاظ على بناء الأسرة بالعمل على تنمية قدراتها وحماية أفرادها.

القسم الثاني: البيئة التشريعية المنظمة لعمل المرأة العاملة في القطاع الخاص والعام:

في هذا القسم سيتم التطرق أولا إلى البيئة التشريعية المنظمة لعمل المرأة العاملة في القطاع الخاص ، ثم يلي ذلك البيئة التشريعية المنظمة لعمل المرأة في القطاع العام.

أولاً : البيئة التشريعية المنظمة لعمل المرأة في القطاع الخاص:

تخضع المرأة العاملة في القطاع الخاص وكذلك بعض فئات العاملات في القطاع العام لأحكام نظام العمل الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ٢٣/٨/١٤٢٦هـ ، وكذلك لنظام التأمينات الاجتماعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٣) وتاريخ ٣/٩/١٤٢١هـ ، بالإضافة إلى لوائح تنظيم العمل والجزاءات والمكافآت في كل جهة متى كانت تلك اللوائح معتمدة من وزارة العمل.

وهذان النظامان في عموم نصوصهما يخاطبان الرجل والمرأة على حد سواء ، فأحكام نظام العمل لا تختلف فيما إذا كان العامل ذكراً أم أنثى ، فالفقرة (أ) من المادة (٥) من نظام العمل تقضي بأن أحكامه تسري على (كل عقد يلتزم بمقتضاه أي شخص بأن يعمل لمصلحة صاحب عمل وتحت إدارته أو إشرافه مقابل أجر).

إلا أن هذا الأصل والمبدأ العام لا يجري على إطلاقه ، فنجد أن نظام العمل وضع بعض الضوابط المتعلقة بعمل المرأة والتي مردها مراعاة بعض الاعتبارات الدينية والاجتماعية المتصلة بدورها الأساسي كأم وكزوجة ، ومن هذا المنطلق تضمن نظام العمل في الباب التاسع منه أحكاماً خاصة بتشغيل النساء ، والتي من أهمها ما تضمنته المادة (١٤٩) من حظر تشغيل المرأة في بعض الأعمال الخطرة أو الصناعات الضارة بالصحة كالآلات في حالة دورانها بالطاقة والمناجم ومقاطع الأحجار وما شابه ذلك ، حفاظا على صحتها وصحة جنينها في أوقات الحمل ، ومنح النظام لوزير العمل صلاحية تحديد المهن والأعمال التي من شأنها تعرض المرأة لأخطار معينة مما يجب معه تحريم عملها فيها أو تقييده بشروط خاصة.

كما حظرت المادة (١٥٠) تشغيل المرأة أثناء فترة من الليل فيما بين غروب الشمس وشروقها لا تقل عن إحدى عشرة ساعة ، إلا في الحالات التي يصدر بها قرار من وزير العمل ، وهو مبدأ أقرته بعض قوانين العمل الخليجية ، والتي منها المادة (٥٩) من قانون العمل البحريني ، والمادة (١٨٠)

---

(٢) د. نهى القطرجي ، المرأة في منظومة الأمم المتحدة رؤية إسلامية ، الطبعة الأولى ١٤٢٦هـ ، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. ص ٤٥٤.

من قانون العمل العماني ، والمادتان (٢٧ و ٢٨) من قانون العمل الإماراتي ، والمادة (٣٣) من قانون العمل الكويتي. كذلك قررت المادة (١٥١) من نظام العمل حق المرأة العاملة في الحصول على إجازة وضع مدتها عشرة أسابيع منها أربعة أسابيع سابقة على تاريخ الوضع المنتظر وستة أسابيع لاحقة له، وذلك وفق ضوابط وإجراءات معينة ، إضافة إلى إلزام صاحب العمل بتحمل مصاريف الفحص الطبي ونفقات العلاج والولادة. ولقد حظر النظام خلال فترة الأسابيع الستة التالية مباشرة للوضع على صاحب العمل تشغيل المرأة.

والأهم من ذلك فإن النظام في المادة (١٥٥) والمادة (١٥٦) حظر فصل العاملة أو إنذارها أثناء تمتعها بإجازة الحمل والولادة أو بسبب انقطاعها عن العمل لمرض ناشئ عن الحمل والوضع ، بشرط أن يثبت المرض بشهادة طبية معتمدة على أن لا تتجاوز مدة غيابها ستة أشهر.

كما أن النظام راعى بعض الجوانب الاجتماعية كإقرار بعض الحقوق المتعلقة برعاية أطفال العاملة ، فأوجب في المادة (١٥٩) على صاحب العمل الذي يستخدم أكثر من خمسين عاملة فأكثر أن يهيئ مكاناً مناسباً يتوافر فيه العدد الكافي من المربيات ، لرعاية أطفال العاملات الذين تقل أعمارهم عن ست سنوات ، وذلك إذا بلغ عدد الأطفال عشرة فأكثر. كما أنه في الفقرة (٢) من ذات المادة أجاز لوزير العمل أن يلزم صاحب العمل الذي يستخدم مائة عاملة فأكثر في مدينة واحدة أن ينشئ داراً للحضانة بنفسه أو بالمشاركة مع أصحاب عمل آخرين في المدينة نفسها ، أو يتعاقد مع دار للحضانة قائمة لرعاية أطفال العاملات الذين تقل أعمارهم عن ست سنوات وذلك أثناء فترات العمل ، وفي هذه الحالة يحدد الوزير الشروط والأوضاع التي تنظم هذه الدار، كما يقرر نسبة التكاليف التي تفرض على العاملات المستفيدات من هذه الخدمة.
من جهة ثانية فقد أوجب نظام العمل في المادة (١٥٩) على صاحب العمل في جميع الأماكن التي تعمل فيها نساء وفي جميع المهن أن يوفر لهن مقاعد ، تأميناً لاستراحتهن ، كما قرر النظام في المادة (١٦٠) للمرأة العاملة التي يتوفى زوجها الحق في إجازة بأجر كامل مدة لا تقل عن خمسة عشر يوماً من تاريخ الوفاة.

بالإضافة إلى ذلك فقد منح النظام في المادة (١٥٤) المرأة العاملة عندما تعود إلى مزاولة عملها بعد إجازة الوضع أن تأخذ – بقصد إرضاع مولودها – فترة أو فترات للاستراحة لا تزيد في مجموعها على الساعة في اليوم الواحد ، وذلك علاوة على فترات الراحة الممنوحة لجميع العمال، وتحسب هذه الفترة من ساعات العمل الفعلية ودون أن يترتب عليها تخفيض أجرها.

كما ألزم النظام في المادة (١٥٢) صاحب العمل بأن يدفع للمرأة العاملة أثناء انقطاعها عن عملها في إجازة الوضع ما يعادل نصف أجرها ، إذا كان لها خدمة سنة فأكثر لدى صاحب العمل ، والأجرة كاملة إذا بلغت مدة خدمتها ثلاث سنوات فأكثر يوم بدء الإجازة ، ولا تدفع إليها الأجرة أثناء إجازتها السنوية العادية إذا كانت قد استفادت في السنة نفسها من إجازة وضع بأجر كامل ، ويدفع إليها نصف أجرها أثناء الإجازة السنوية ، إذا كانت قد استفادت في السنة نفسها من إجازة وضع بنصف أجر. إضافة إلى ذلك فقد قضى النظام في المادة (٨٧) باستحقاق العاملة مكافأة نهاية الخدمة إذا استقالت خلال ستة أشهر من تاريخ عقد زواجها أو خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إنجابها. كما جعل في المادة (٧٤) سن التقاعد بالنسبة للمرأة خمساً وخمسين سنة بينما جعله ستين سنة بالنسبة للرجل ، ما لم يتفق الطرفان (المرأة وصاحب العمل) على الاستمرار في العمل بعد هذا السن.

إلا أنه وعلى الرغم من هذه الأحكام التي تضمنها نظام العمل التي في مجملها تراعي طبيعة المرأة ، فإنه توجد بعض المسائل الجوهرية التي يختلف وضع المرأة العاملة فيها عن الرجل ، ومن ذلك على سبيل المثال الأجر الذي يمنح للمرأة العاملة في القطاع الخاص ، فهو في أغلب الأحيان يقل عن الأجر الذي يمنح للرجل. فعلى خلاف الوضع القائم في ظل نظام الخدمة المدنية من حيث وجود سلالم وظيفية تحدد أجور الموظفين وتنطبق في ذات الوقت على الموظفات دون تمييز نجد أن نظام العمل لم يتضمن مثل هذه السلالم ولم يشترط أن يكون هناك تساو في الأجور بين العاملات والعاملين في أي منشأة إذا كانت الوظيفة ومهامها متماثلة ، ونتيجة لذلك فإنه من الملاحظ وجود تفاوت بين أجر العاملة وأجر العامل في بعض المنشآت كبعض البنوك مثلا ، وذلك على الرغم من أن المؤهلات والخبرات والمهام الوظيفية متماثلة.

وهذا الأمر لا يقتصر على الوضع في المملكة فقط بل يشمل الدول العربية الأخرى أيضا ، فعلى الرغم من أن قوانين العمل فيها تدعو إلى التكافؤ في الأجر ، فإن الواقع نادراً ما يتطابق مع النص ، ويوضح الجدول التالي التفاوت في الأجور في البلدان العربية والزيادة لصالح الرجل:

جدول رقم (٢/٤) يوضح التفاوت في الأجور بين العامل والعاملة في بعض البلدان العربية [٣]

الدولة	نسبة التفاوت بين أجور الرجال والنساء
البحرين	٪ ١٣,٣
العراق	٪ ١٢,٥
الأردن	٪ ٢٣,٥
الكويت	٪ ١٨,١
لبنان	٪ ٢١,٤
فلسطين	٪ ١٨,٧
قطر	٪ ٨,٧
السعودية	٪ ٨,٧
سوريا	٪ ١٨,٣
الإمارات العربية	٪ ٨,٩
اليمن	٪ ٢٢,٩

ثانياً : البيئة التشريعية المنظمة لعمل المرأة في القطاع العام :

تخضع المرأة الموظفة في القطاع الحكومي لأحكام نظام الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم رقم (م/ ٤٩) وتاريخ ١٣٩٧/٧/١٠هـ ولوائحه التنفيذية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١) وتاريخ ١٣٩٧/٧/٢٧هـ ، وغيرها من اللوائح الأخرى. فهذا النظام ولوائحه في عموم نصوصها تخاطب الرجل والمرأة على حد سواء ، ولم تميز بينهما فيما يتعلق بشروط التعيين والترقية والنقل ومتطلباتها ، وكذلك في الحقوق والواجبات والأجور والمزايا المالية.

ففيما يتعلق بالمركز النظامي لشغل الوظائف العامة فلم يفرق نظام الخدمة ولا لائحة التعيين في الوظائف العامة من حيث شروط التعيين فيها بين الرجل والمرأة. فالمادة الرابعة منه تنص على أنه "مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة الأخرى يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون...." .

كما أن هناك تماثلاً بين أجر الموظفة العاملة في القطاع العام وأجر الموظف الذي يشغل وظيفة مماثلة ، وذلك مرده عدم وجود تمييز وتفريق بين أجريهما ولوجود سلالم وظيفية موحدة تنطبق عليهما ، وهو أمر أشاد به تقرير التنمية البشرية العربية لعام ٢٠٠٥م . إلا أنه على الرغم من ذلك فإن التعيين قد لا يكون متوفراً للمرأة لعدم وجود وظائف كافية ومتاحة ومخصصة للمرأة وتتناسب مع متطلبات عملها من الناحية الشرعية والاجتماعية.

وكذا بالنسبة لشروط الترقية ، فلا يوجد تمييز في شروط ومتطلبات الترقية بين الموظف والموظفة ، إلا أن هناك بعض المعوقات العملية التي قد تؤدي إلى عدم ترقية الموظفة أو تأخير ترقيتها، وفي مقدمة ذلك عدم وجود وظائف شاغرة كافية مخصصة للمرأة ، وكذلك اشتراط المزاولة الفعلية والمستمرة لأعمال الوظيفة التي ترشح لها المرأة للترقية عليها ، وقد يكون مقر هذه الوظيفة في غير المدينة التي تعيش فيها مع أسرتها ، مما يكون له أثر سلبي مباشر على ترقية الموظفة ، وقد يؤدي إلى بقائها سنوات عديدة دون ترقية. ويوضح الجدول التالي[٤] ضعف العناصر النسائية اللاتي يشغلن مراتب عليا على مستوى الدولة (وفقا لكادر الموظفين العام):

(٣) المشروع الإقليمي للوصل والمعلومات حول قضايا المرأة والمجتمع والتنمية في المشرق والمغرب : htm.http://www.macmag-glip.org/Arabic/publications

(٤) الخدمة المدنية بالأرقام للعام المالي ١٤٢٥هـ/١٤٢٦هـ (٢٠٠٥).

جدول رقم (٤/٣) يوضح الموظفين المرقين إلى المراتب (م٢- م١٣) خلال العام المالي ١٤٢٥/١٤٢٦هـ

	إناث	رجال	نسبة الإناث
م١١- م١٣	٥	١٢٣٠	٪ ٠,٤
م٦ - م١٠	٥١٢	١٤٢٧٥	٪ ٣,٤٦
م٢ - م٥	٥٢٨	٦٢٨٢	٪ ٧,٧٥
الإجمالي	**١٠٤٥**	**٢١٧٨٧**	

ونفس الحكم الذي تم إيراده حول الترقية وشغل الوظائف يمكن القول به عن شغل المرأة للوظائف العليا في الدولة ، فلا يوجد في نظام الخدمة ولوائحه التنفيذية ما يمنع تعيين المرأة في مناصب قيادية. إلا أنه على الرغم من ذلك فإن التعيين في الوظائف القيادية قد لا يكون متوفراً للمرأة لعدم وجود وظائف كافية ومتاحة ومخصصة للمرأة. ويوضح الجدول التالي(٥) قلة عدد العناصر النسائية اللاتي يشغلن مراكز قيادية في وزارة التربية والتعليم حسب الهيكل المعمول به في العام ١٤٢٧هـ ، وذلك على الرغم من أن مرفق التعليم هو أكبر المرافق التي تعمل فيها المرأة.

جدول رقم (٤/٤) يبين العناصر النسائية اللاتي يشغلن مراكز قيادية في وزارة التربية والتعليم حسب الهيكل المعمول به في العام ١٤٢٧هـ

م	المستوى الوظيفي	قطاع البنين	قطاع البنات	ذكور	إناث
١	نائب وزير	١	١	٢	٠
٢	وكيل وزارة	٥	٥	٩	١
٣	مدير عام	٣٤	٣٣	٥٥	١٢
٤	مدير عام التربية والتعليم بالمنطقة	١٣	١٣	٢٦	٠
٥	مدير التربية والتعليم بالمنطقة	٢٩	٢٨	٥٧	٠
٦	مدير الشؤون الإدارية والمالية بإدارات التربية والتعليم بالمناطق.	٤٢	٤١	٨٣	٠
٧	المساعد للشؤون التعليمية بالمناطق والمحافظات الكبرى	١٦	١٦	٢٨	٤
٨	المساعد للشؤون المدرسية بالمناطق والمحافظات الكبرى	١٦	١٦	٣٢	٠
٩	مدير شؤون المباني بالمناطق والمحافظات الكبرى	١٦	١٦	٣٢	٠
١٠	المساعد للشؤون التعليمية بالمحافظات	٢٦	٢٥	٥١	٠
	المجموع	**١٩٧**	**١٩٤**	**٣٨٥**	**١٧**

(٥) معلومات مستقاة من وزارة التربية والتعليم.

وإذا كانت صيغة الخطاب المستخدمة في نظام الخدمة المدنية ولوائحه على وجه العموم تنطبق على الرجل والمرأة على حد سواء ودون تمييز ، إلا أنه عندما توجد حاجة إلى أن تُخص المرأة بأحكام معينة فإنه يُنص على ذلك صراحة ، ومن ذلك – على سبيل المثال – النص على إجازة الوضع وإجازة الأمومة. فالفقرة (أ) من المادة الثانية والعشرين من لائحة الإجازات الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم ١٠٣٧/١ وتاريخ ١٤٢٦/٢/١٦هـ تنص على أن "تستحق الموظفة إجازة وضع بكامل الراتب مدتها أربعون يوماً كحد أدنى وتسعون يوماً كحد أعلى من تاريخ الولادة ، وتحدد المدة المستحقة لما بعد الأربعين يوماً حسب الحالة الصحية للأم ولمولودها بموجب تقرير طبي من قبل أحد المستشفيات المعتمدة ، وإذا احتاجت إلى إجازة بعد ذلك تعامل وفق قواعد الإجازة المرضية أو المرافقة حسب الحال" ، والفقرة (ب) من المادة الثانية والعشرين من لائحة الإجازات المشار إليها سابقاً تنص على أنه "إذا رغبت الموظفة التفرغ لرعاية مولودها فيجوز لها الحصول على فترة أو فترات إجازة أمومة مدتها ثلاث سنوات كحد أعلى طوال خدمتها في الدولة بربع الراتب بعد نهاية إجازة الوضع الواردة في الفقرة (أ) من هذه المادة ، على ألا يقل ما يصرف لها عن ألف وخمسمائة (١٥٠٠) ريال شهريًا" .

أما بالنسبة للمرأة والتقاعد ، فنجد أن نظام التقاعد المدني الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤١ وتاريخ ١٣٩٣/٧/٢٩هـ حدد في المادة الثانية منه نطاق سريانه من حيث الأشخاص بحيث يسري على جميع الموظفين السعوديين المدنيين المعينين على مراتب في الميزانية العامة للدولة أو ميزانيات الهيئات العامة، وأشار النظام إلى أن الألفاظ الواردة في التعاريف تشمل لفظ المذكر والمؤنث، مما يعني أن نظام التقاعد المدني يشمل الموظف الحكومي الخاضع لأنظمة التقاعد سواء كان رجلاً أو امرأة.

ولقد كفل النظام للمرأة الموظفة الحصول على المعاش التقاعدي بعد انتهاء خدمتها التي استحقت عنها معاشاً حتى ولو كان زوجها موظفاً متقاعداً ، إذ لا رابط بين الاستحقاق التقاعدي عن الخدمة لكل من المرأة وزوجها في هذا الجانب، كما كفل النظام حقوق المستفيدين عن الموظفة بعد وفاتها بتخصيص معاش تقاعدي لهم.

ولقد استثنى نظام التقاعد المرأة الموظفة من نظام التقاعد من حيث النسبة التي تسوى عليها مكافأة الموظفة في حالة استقالتها بسبب الزواج ؛ حيث تسوى على أساس ١١٪ بدلاً من ١٠٪ ويعتبر ذلك ميزة للمرأة، إضافة إلى ما كفله نظام التقاعد للمستفيدة من الإناث في حالة إيقاف نصيبها لتوظفها أو لزواجها بإعادة صرف نصيبها وذلك بعد تركها للوظيفة أو طلاقها، إلا أنه مما يلاحظ على النظام أن الزوجة الأرملة إذا كانت موظفة أو عاملة على وظيفة ثابتة في ميزانية الدولة فهي لا تستحق المعاش ويصرف للأبناء فقط ، أما إذا كانت الأرملة موظفة على بند أو نظام الأجور أو العقود وما في حكمها فلا يوقف نصيبها ، في حين ينظر لراتب الموظفة إذا كان أقل من المعاش المصروف فيصرف لها الفرق.

ثالثاً : الأحكام المتعلقة بسلامة المرأة خاصة في بيئة العمل المختلطة العامة والخاصة :

إن ظاهرة التحرش الجنسي أصبحت همًا ثقيلا يؤرق النساء العاملات في غالبية بلدان العالم بما فيها المملكة، فقد ذكرت الكاتبة مها بنت فهد الحجيلان في مقال لها نشر في جريدة الوطن السعودية يوم الأحد ٢٣ جمادى الآخرة ١٤٢٨هـ الموافق ٨ يوليو ٢٠٠٧م أن كثيرًا من السيدات السعوديات يشتكين من مشكلة التحرش الجنسي أثناء التقديم على وظيفة أو حتى أثناء العمل خصوصا إن كان في وسط يشتغل فيه الرجال والنساء مع بعضهم البعض. وتتنوع طرق التحرش وتتدرج من نظرات فاحشة إلى كلمات غزلية أو تعليقات على الجسد إلى محاولات للتقرب. ومن صور التحرش أن يجد موظف معين رقم جوال المتقدمة على الوظيفة من خلال ملفها ثم يتصل بها مراراً ويحاول معاودة الاتصال بحجج مختلفة لكي يوصل إليها رسالة مفادها أنه وحده هو القادر على مساعدتها وتثبيتها في هذه الوظيفة. وقد يطلب منها أمورا كثيرة كمقابلته أو غير ذلك من تصرفات مخجلة.

وقد أشارت نتائج الدراسة المسحية إلى أن غالبية المشاركين في الدراسة يوافقون على أن الأنظمة التي تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة قليلة ، حيث تشير النسب المئوية إلى أن حوالي (٥٤,٤)٪ منهم يوافقون على أن الأنظمة التي تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة قليلة ، بينما نجد أن هذه النسبة تتضاعف إذا نظرنا إلى رأي النساء المشاركات في الدراسة المسحية ، حيث أشار (٩٣,٣٪) من العينة إلى قلة الأنظمة التي تحمي

المرأة في بيئة العمل المختلطة(٦)، وأنه للرفع من كفاءة البيئة العدلية الخاصة بالمرأة فقد أكد ما نسبته (٩٦,٦٪) من سيدات الأعمال والموظفات على أهمية وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل.
ومن خلال تأمل الأنظمة واللوائح المنظمة لعمل المرأة في القطاع العام والخاص يتضح أنها توجب أن يكون عمل المرأة مراعياً لثوابت المجتمع المحكومة بقواعد شرعية وما يتوافق معها من عادات وتقاليد اجتماعية. فقرار مجلس القوى العاملة رقم (١/١٩م/١٤٠٥) وتاريخ ١٤٠٨/٤/١هـ المبني على الأمر السامي رقم (٨/١١١) وتاريخ ١٤٠٨/٢/١٠هـ تضمن ضوابط عمل المرأة وهي أن يكون عملها لضرورة ، وأن يكون عملها ملائما لطبيعة المرأة بحيث لا يعوقها عن أداء واجباتها المنزلية والزوجية ، وأن تؤدي عملها في مكان منفصل تماماً عن الرجال ، وأن تؤدي عملها بوقار وحشمة ، وأن تلبس طبقاً للحجاب الشرعي ، وأن يوافق ولي أمرها على عملها.

إلا أن الذي يظهر هو عدم وجود ضوابط سواء في أنظمة الخدمة المدنية ولوائحها أو في نظام العمل ولوائح تنظيم العمل في الجهات الخاصة تتعامل مع الأوضاع والحالات التي تنظم العلاقة بين الجنسين في أماكن العمل التي تعمل فيها المرأة مع الرجل كما هو الحال في المستشفيات عامة كانت أم خاصة ، وذلك من حيث حدود تلك العلاقة وإجراءات معالجة ما قد ينشأ من خلالها من تصرفات قد لا تكون مرغوبة ومخالفة للآداب العامة وحسن التعامل ، بما في ذلك ضوابط الإبلاغ عنها والتحقيق فيها وأسلوب معالجتها بطريقة تضمن سريتها ، مع وضوح الجزاء الرادع لها.

والنصوص الواردة في نظام الخدمة المدنية ولوائحه وفي نظام العمل ذات العلاقة التي يمكن أن تحكم مثل هذا الموضوع ليست صريحة وواضحة بل جاءت عامة. فنظام العمل أوجب في الفقرة (٣) من المادة الخامسة والستين منه على العامل أن يلتزم حسن السلوك والأخلاق أثناء العمل ، كما أنه في الفقرة (٣) من المادة الثمانين منه أجاز لصاحب العمل فسخ عقد العمل دون مكافأة أو إشعار العامل أو تعويضه إذا ثبت إتباعه سلوكاً سيئاً أو ارتكابه عملاً مخلاً بالشرف أو الأمانة ، وبشرط أن يتيح للعامل الفرصة لكي يبدي أسباب معارضته للفسخ، أما بالنسبة لنظام الخدمة المدنية ولوائحه ، فقد نصت الفقرة (أ) من المادة الحادية عشرة من اللوائح التنفيذية لنظام الخدمة المدنية الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١) وتاريخ ١٣٩٧/٧/٢٧هـ على أنه يجب على الموظف " أن يترفع عن كل ما يخل بشرف الوظيفة والكرامة سواء كان ذلك في محل العمل أو خارجه.

إن هذه الظاهرة دفعت الكثير من مؤسسات المجتمع المدني وفي مقدمتها المراكز والجمعيات والاتحادات النسائية إلى التحرك الناشط لمواجهتها ، والتأثير على السلطات لإصدار تشريعات للحماية القانونية (مدنيًا وجنائيًا) للمرأة ضد هذه الظاهرة ؛ ففي مارس من عام ٢٠٠٧م نظم المركز المصري لحقوق المرأة مؤتمراً عن التحرش الجنسي، وقد دارت فعاليات المؤتمر حول عرض نتائج الدراسة التحليلية لعدد (٢٥٠٠) شكوى تحرش جنسي وردت للمركز، وكذا عرض تقرير حول قوانين التحرش الجنسي في ست دول هي (قطر ، والإمارات ، وتركيا ، والهند ، وفرنسا ، والمملكة المتحدة)، بالإضافة إلى المواد ذات الصلة في قانون العقوبات المصري.
وانتهى المحور القانوني في المؤتمر إلى عدة توصيات أهمها(٧):
١ – ضرورة سن تشريع عقابي رادع للمتحرشين مع مضاعفة العقوبة إذا كان المجني عليه من ذوي الاحتياجات الخاصة.
٢ – تحديد صياغة واحدة ودقيقة لمفهوم التحرش الجنسي.
٣ – تغليظ العقوبة كذلك إذا وقع التحرش في مجال العمل، لتوفير الأمان و الاستقرار للمرأة العاملة.
٤ – مراعاة تيسير الإجراءات على المجني عليه و من يمثله، لملاحقة الجاني.

---

(٦) جاء في تحقيق أجرته صحيفة اليوم السعودية ، الجمعة ٢٨ – ٤–٢٠٠٦ ، عن هذه الظاهرة أن "ندى" – موظفة قطاع خاص – تقول: تعتقد الكثيرات من الزميلات أنني أستغل الزملاء الرجال عاطفيا للاستفادة منهم بأداء خدمات لي داخل العمل وخارجه. وهذا غير صحيح ، مشكلتي كانت تكمن في أنني كنت أتعامل مع الزملاء إنسانيا بأسلوب لطيف، فأنا لا أستطيع الظن بأحد ولا أبدأ بالنوايا السيئة بتاتا كما لا أتوقعها من أحد، وقد دعا ذلك أحدهم، من ذوي النفوس المريضة من الزملاء، لمحاولة التواصل معي بناء على أوهام خاطئة، معتقدا أن لطافتي الطبيعية تلك أبديها له وحده. وتابعت قائلة : " وحينما "تعب" ووجد أن إيحاءاته غير مجدية، عمد إلى تلويث سمعتي بين الزملاء والزميلات بالترويج عن علاقة بيني وبينه.

(٧) http:/ www.hrifo/met/egypt/excwr/2007/pro0327.html

٥ – تأهيل الشرطة للتعامل مع حالات التحرش الجنسي، و توفير أخصائيين اجتماعيين بالأقسام لهذا الغرض.
٦ – سرعة الفصل في قضايا التحرش و إعطاؤها أولوية خاصة.
٧ – تضمين أحكام قانون المرور شرط تقديم طالب رخصة القيادة صحيفة سوابق جنائية ضمن المستندات المطلوبة.

ومن الدول التي اهتمت بمواجهة ظاهرة التحرش الجنسي تونس ، حيث أسفرت جهود مؤسسات المجتمع المدني فيها إلى إصدار القانون رقم (٧٣) لسنة ٢٠٠٤م، لتجريم صور متباينة للتحرش الجنسي والعقاب عنها بعقوبات جنائية تتمثل في السجن و الغرامة.
أما بالنسبة لماليزيا فقد كانت سباقة في هذا المجال ، إذ سنت في العام ١٩٩٩م قانوناً لمنع التحرش الجنسي في مكان العمل الغرض منه توفير الخطوط الإرشادية لأصحاب العمل لإنشاء وتأسيس آليات داخلية على مستوى العمل لمنع واستئصال التحرش الجنسي في مكان العمل. وقد تضمن القانون تحديداً لخمس صور للتحرش الجنسي هي : التحرش الشفهي ، والتحرش غير الشفهي (الإيماءات) ، والتحرش المرئي ، والتحرش البدني ، والتحرش النفسي.

كما أوجب القانون وضع قواعد لإجراءات التظلم والشكوى من التحرشات الجنسية منفصلة عن إجراءات التظلم والشكوى العادية ، بحيث تضمن سرعة وسرية التعامل معها. إضافة إلى ذلك فقد تضمن القانون التأكيد على أنه في حالة معاناة ضحية التحرش الجنسي من خسارة كفقدان ترقية أو إنزال مرتبة ، فإن لها استرداد مكانتها المناسبة في الوظيفة، وكذلك التعويض عن أي خسارة مالية ناتجة عن فقدان الوظيفة أو المزايا المرتبطة بها.

القسم الثالث: البيئة التشريعية المنظمة لعمل المرأة المستثمرة:

كما سبق القول فإن النصوص النظامية التي تنظم الأعمال التجارية والمهنية والاستثمارية بحسب الأصل تخاطب الرجال والنساء على حد سواء ، وبالتالي فإن شروط ومتطلبات أي نشاط مهني أو تجاري تنطبق بنفس الدرجة على المرأة والرجل. إلا أنه من خلال تتبع ضوابط ممارسة بعض الأعمال التجارية والأنشطة المهنية يلاحظ وجود قيود موضوعية وإجرائية موضوعة على ممارسة المرأة لبعض الأنشطة والمهن ، الأمر الذي قيد حريتها في التصرف الذي كفلته لها الشريعة الإسلامية.
ومن الملاحظ أن هذه القيود الموضوعة تتعارض مع نصوص قانونية وردت في أنظمة ، كما أنها في الغالب تورد في شكل تعاميم وليس في لوائح ، ومن المعلوم أن التعاميم – كما سبق توضيحه في الفصل الأول من هذه الدراسة – من المفترض أن لا تأتي بقاعدة قانونية جديدة ، بل يقتصر دورها على تأكيد قواعد قانونية قائمة، كما أن نطاق تطبيقها يقتصر على الجهاز الحكومي ، أي يجب أن لا يتعدى نطاق مخاطبتها المتعاملين أو المنتفعين من خدمات الجهاز الحكومي.

ومن تلك القيود الموضوعة التي تؤدي إلى الحد من عمل المرأة المهني والاستثماري ما تضمنه تعميم وزير التجارة (وزارة التجارة والصناعة حالياً) رقم (١٨١١/٢٢١) وتاريخ ١٤٠٩/٩/١٠هـ ، من وجوب أن توكل المرأة أحد الأشخاص السعوديين لمراجعة الجهات الرسمية وتمثيلها أمام الغير في حالة مباشرتها لنشاط تجاري في إحدى المحلات المخصصة للنساء ، وفي غير هذه الحالات يتعين عليها أن تقوم بتوكيل شخص سعودي لإدارة أعمالها التجارية ، وأنه إذا كانت متزوجة من أحد الأجانب فإنه لا يجوز لها أن توكله لإدارة أعمالها، تحاشياً من زواج المصلحة وللقضاء على ظاهرة التستر التجاري ، وأنه إذا كانت متزوجة من أحد الموظفين الحكوميين فلا يجوز أن توكله لإدارة أعمالها. ومن ذلك – كذلك – عدم تسجيل وزارة التجارة والصناعة نشاط سيارات الأجرة[٨]، أو نشاط الخدمات العامة أو المكاتب العقارية[٩]، أو نشاط المقاولات بجميع أنواعها والصيانة والتشغيل والنظافة[١٠] للنساء في السجل التجاري.

---

(٨) تعميم وزير التجارة رقم (٢٢١/٣٠٧٥) وتاريخ ١٤١٥/١١/١١هـ.
(٩) تعميم وزير التجارة رقم (٢٢١/٤٨) وتاريخ ١٤١٤/١/٧هـ
(١٠) تعميم وزير التجارة رقم ٢٢١/٩٥ وتاريخ ١٤١٤/١/١٤هـ

إن ما يثير الاستغراب هو أنه بينما تسعى الهيئة العامة للاستثمار لتسهيل إجراءات المستثمرين بمن فيهم المستثمرات غير السعوديات وذلك من خلال إزالة القيود التي تحد من تدفق استثماراتهن إلى المملكة ، نجد أن ممارسة المرأة السعودية للنشاطات الاستثمارية والمهنية محفوفة بالقيود الموضوعية والإجرائية المعيقة لها الموضوعة من قبل بعض الجهات والتي من بينها وزارة التجارة والصناعة. ومما لاشك فيه أن هذه القيود تحد من حرية المرأة السعودية وتنتقص من ذمتها المالية التي كفلتها لها الشريعة الإسلامية ، وهي قيود لها أثرها الواضح على تقليل مساهمة المرأة السعودية في الاقتصاد في المملكة.

القسم الرابع: المرأة والبيئة القضائية:

أظهرت نتائج المقابلات التي أُجريت مع غالبية أفراد عينة الدراسة ، وكذلك واقع البيئة القضائية من خلال الوثائق والتقارير ذات العلاقة ، ومن خلال نتائج الدراسة المسحية ، وجود بعض الجوانب السلبية المتعلقة ببعض جوانب البيئة القضائية ذات الصلة بالمرأة ، ويكمن إيجاز ذلك في النقاط التالية:

١. إن طبيعة المرأة ونوعية القضايا والمعاملات التي تتعلق بها أمام المحاكم وكتابات العدل والتي هي في أغلب الأحيان ذات صلة بجوانب أسرية كإنهاء العلاقة الزوجية أو حضانة الأولاد أو النفقة ، توجب أن يتم التعامل معها بنوع من السرية وسرعة الإنهاء ، وعلى الرغم من أن وزارة العدل سبق وأن اعتمدت بعض الإجراءات المتعلقة بهذا الجانب ومنها إيجاد صالات خاصة بالنساء في المحاكم العامة والجزئية وكتابات العدل ليتم استقبال طلبات النساء وتكون هذه الصالات مزودة بشبكة الحاسب الآلي والقوى العاملة ، إلا أن هذا التوجه في حقيقة الأمر لم يطبق إلا في بعض المحاكم وكتابات العدل التي تُعد على أصابع اليد ، لذا فإنه من الضروري الإسراع في تنفيذ هذا التوجه الذي اعتمدته الوزارة ، على أن يضم متخصصات شرعيات وأخصائيات اجتماعيات ونفسيات للتعامل مع القضايا الأسرية ، وكذلك إداريات مؤهلات للتحقق من هوية المرأة ، وذلك لتفادي انتحال شخصية المرأة ، بالإضافة إلى ضمان عدم مزاحمة الرجال للنساء.

٢. لقد أحسن نظام القضاء الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧٨) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ بالنص صراحة على إنشاء محاكم متخصصة للفصل في مسائل الأحوال الشخصية ، حيث إنه بهذا النص حسم مشكلة قائمة في ظل النظام القضائي السابق والتي تتمثل في أن المنازعات المتصلة بالأحوال الشخصية موزعة على جهات قضائية مختلفة ، وهذا التشتت كان له سلبيات عدة من بينها تنازع الاختصاص ، وصعوبة تسيير أمور المرأة في منازعاتها أمام القضاء ، كما أنه لا يتوافق مع ما هو مطبق في كثير من الدول.

٣. من المسائل ذات الارتباط المباشر بموضوع المرأة والبيئة القضائية موضوع عمل المرأة في مجال المحاماة والاستشارات القانونية متى كانت حاصلة على الشروط الموضوعية التي تطلبها ممارسة تلك المهنة. وقد أكدت نتائج الدراسة المسحية فيما يتعلق بإتاحة الفرصة للمرأة للعمل في مجال المحاماة كأحد مقترحات رفع كفاءة البيئة العدلية أهمية متوسطة إذا نظرنا إلى أفراد عينة الدراسة دون تمييز بين الرجل والمرأة ، حيث توضح النسب المئوية بأن (٣٨ ٪) من المشاركين يرون الأهمية الكبيرة لذلك ، و(١٧ ٪) يرون بأن ذلك متوسط الأهمية ، و(١٦ ٪) يرون أنه مهم بدرجة قليلة و (٢٨ ٪) ترى بأن إعطاء المجال للمرأة لممارسة مهنة المحاماة غير مهم. بينما نجد أن هذه النسبة تتضاعف إذا نظرنا إلى رأي النساء المشاركات في الدراسة المسحية ، حيث أشار (٨٤,٥٪) منهن لضرورة إتاحة الفرصة للمرأة للعمل في مجال المحاماة ، وهي نسبة جيدة جداً.

ومن خلال الرجوع إلى نصوص نظام المحاماة يتضح عدم وجود نصوص تحظر الترخيص للمرأة بالعمل محامية متى ما توافرت فيها الشروط النظامية ، والذي يظهر أن عدم الترخيص للنساء للعمل محاميات مرده رغبة وزارة العدل التدرج في ذلك ، بحيث يتم أولاً البدء في منح تراخيص استشارات قانونية نسائية يقتصر دورها على تقديم الاستشارات القانونية دون الترافع أمام الجهات القضائية ، ثم ينظر بعد ذلك في مسألة ترافع المرأة أمام الجهات القضائية.

إن عمل المرأة في مجال الاستشارات القانونية من شأنه أن ينشر الوعي القانوني لدى النساء كما أنه سوف يخلق جسراً من التواصل والتفاهم بين المستشارة وبين بنات جنسها ، فالمرأة أدرى بمشاكلهن واحتياجاتهن القانونية، وهذا من شأنه كذلك أن يقلل من لجوء النساء إلى المحامين والمستشارين الرجال، إضافة إلى أن ذلك سيساعد النساء على شرح معاناتهن، خاصة في قضايا الأحوال الشخصية في ظل وجود متخصصات ومستشارات مؤهلات

تأهيلاً شرعيا وقانونيا يمكن أن يقدمن استشارات قانونية ، وهي في الغالب مسائل يصعب عليهن طرحها على متخصصين رجال.
إن قيام جامعة الملك سعود وجامعة الأمير سلطان بتدريس القانون للفتيات سوف يؤدي إلى إعطاء المرأة السعودية الفرصة للعمل في المجالات الوظيفية القانونية والتي من بينها العمل في مجال الاستشارات القانونية في القطاع الحكومي أو الخاص ، إضافة إلى الاستعانة بالخريجات للعمل في قضايا الأحوال الشخصية والأحداث التي تتطلب في أغلب الأحيان تغليب جانب الحلول الودية وتجنب الحدة والاصطدام بين الخصوم للوصول إلى تسوية عادلة مقنعة لهم.
من جهة ثانية فإن تخرج أول دفعة من هذين القسمين سوف يؤدي إلى مواجهة التردد الحاصل في مسألة الترخيص للمرأة لممارسة مهنة الاستشارات القانونية والمحاماة ، وذلك نظراً لتوقع عدد من الخريجات اللواتي يرغبن في العمل في مثل هذه المهنة. لذا فإنه من الأهمية بمكان أن تقوم وزارة العدل بتوقع هذا الأمر والبدء في وضع الخطوات اللازمة لاستيعاب خريجات قسمي القانون في جامعة الملك سعود وجامعة الأمير سلطان ، من خلال الترخيص لهن بممارسة مهنة الاستشارات القانونية ، وإلا أصبحنا أمام بطالة على الرغم من حداثة هذا النشاط والتخصص.

٤. إن النظام الأساسي ينص في المادة السابعة والأربعين منه على أن "حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة ، ويبين النظام الإجراءات اللازمة لذلك" ، وعلى الرغم من أن من المبادئ المستقرة في تسيير المرافق العامة بما فيها الأجهزة القضائية مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ، إلا أن واقع المرأة أمام بعض الجهات القضائية يظهر خلاف ذلك ، فلقد أوضح التقرير الأول عن أحوال حقوق الإنسان في المملكة الصادر عن الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في المملكة في عام ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م عدم المساواة بين الرجل والمرأة في بعض المسائل المتعلقة بضوابط المحاكمة العادلة ، ومن ذلك عدم السماح للمرأة بالحضور إلا بولي أمرها أو محرم لها مما يعطل حقها في التقاضي ، كما ينظر إليها بشك في القضايا المتعلقة بالدعاوى الزوجية ، إضافة إلى حرمانها من حقها في استجواب خصمها في جلسة التقاضي ، كما أن المحكمة قد تلجأ إلى الخلع رغم أن مبررات الطلاق موجودة[١١].

المشكلات والمعوقات:

لقد أولت حكومتنا الرشيدة مسألة زيادة مساهمة المرأة السعودية في التنمية الاقتصادية جل اهتمامها خاصة خلال السبع سنوات الأخيرة . فكلمة خادم الحرمين الشريفين التي ألقاها في حفل افتتاح أعمال الدورة الثالثة لمجلس الشورى خير دليل على ذلك ، حيث قال : "سنستمر في طريق الإصلاح السياسي والإداري وتوسيع نطاق المشاركة الشعبية وفتح آفاق أوسع لعمل المرأة في إطار تعاليم الشريعة الغراء" .
كما أن الاهتمام جلي من خلال ما اتخذته أجهزة رسم السياسات من قرارات تضمنت توجها حقيقيا نحو تفعيل دور المرأة في المجتمع وزيادة مساهمتها الاقتصادية. فخطة التنمية الثامنة شكلت منعطفاً بارزاً في الجهود لتطوير أوضاع المرأة وضمان تمكينها من المشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، فأهداف الخطة الرئيسة في مجال المرأة تمثلت فيما يلي:

١ - سن الأنظمة الجديدة وتعديل النافذ منها بما يسهل ويشجع توسيع مشاركة النساء في النشاط الاقتصادي.
٢ - تطوير إسهام المرأة في النشاط الاقتصادي، وتأمين التسهيلات اللازمة لزيادة مشاركة المرأة في القوى العاملة وتطوير الخدمات المساندة، وتوسيع الإسهامات القطاعية للمرأة بما يضمن تنويع المشاركة القطاعية.
٣ - تعزيز مكانة المرأة ودورها في الأسرة والمجتمع، وتطوير وتحفيز التحاق الإناث في الاختصاصات العلمية والتطبيقية والمهنية في التعليم الثانوي والعالي.
٤ - بلورة آليات تنفيذية لتوسيع هذه المشاركة وتعميقها، في إطار توجهات الدولة لزيادة فرص عمل المرأة السعودية وتنويعها.

ولقد كانت قرارات مجلس الوزراء رقم (٦٣) وتاريخ ١٤٢٤/٣/١١هـ ، ورقم (١٢٠) وتاريخ ١٤٢٥/٤/١٢هـ ، ورقم (١٨٧) وتاريخ ١٤٢٦/٧/١٧هـ من أهم القرارات التي تتوافق مع ما تمليه الخطة الثامنة من أهداف ، فالقرار (١٢٠) تضمن إنشاء وحدات وأقسام نسائية في الدوائر الحكومية والغرف التجارية والمنشآت الخاصة، لاستقبال طلبات النساء لاستخراج التراخيص اللازمة من الجهات الحكومية التي تصدر تراخيص لمزاولة الأنشطة الاقتصادية – كل جهة في مجال اختصاصها، وتكوين لجنة نسائية بمجلس الغرف التجارية الصناعية السعودية وتخصيص أراض ومناطق

---

(١١) التقرير الأول عن أحوال حقوق الإنسان في المملكة الصادر عن الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في المملكة في عام ١٤٢٧هـ الموافق ٢٠٠٦م ، ص ٣٧.

صناعية لإقامة مشروعات صناعية تعمل فيها نساء، وتدريب النساء السعوديات وتوظيفهن ضمن خطط وبرامج صندوق التنمية البشرية.
وأما القرار (٦٣) فقد تضمن بعض التوجيهات والتي منها دراسة تحديد مدخلات التعليم الجامعي للبنات ومخرجاته ومناهجه ومساراته، بما يحقق متطلبات التنمية ويفي باحتياجات سوق العمل ، والدعوة لاتخاذ ترتيبات مناسبة تسمح للأخذ بخيارات التوظيف بالنصاب الجزئي أو المؤقت، ودراسة شغل المرأة الوظائف والإدارات التي تقوم على خدمتها، واتخاذ الإجراءات النظامية اللازمة لإحداث زيادة في فرص التوظيف النسائي في المجالات التي تناسب المرأة، والخدمات التي تخصها (مثل قضايا الأحوال المدنية وكتابات العدل ونحوها) ، والموافقة على إنشاء لجنة وطنية عليا دائمة متخصصة في شؤون المرأة، تستند في آرائها إلى نساء مؤهلات في مختلف التخصصات.

وأما قرار مجلس الوزراء رقم (١٨٧) فقد أوجد مرونة لدى المستثمرين في التوسع في تشغيل النساء وذلك من خلال عدم إلزامه للمنشآت الأهلية – المرخص لها بمزاولة أي من الأنشطة الاقتصادية – بالحصول على ترخيص لتشغيل النساء في قسم خاص بهن مادام أن هذا القسم جزء من المنشأة المرخص لها ولا يشكل فرعاً قائماً بذاته، وأنه إذا رغبت المنشآت المرخص لها في فتح فرع مستقل تعمل به نساء، فإن الأمر يتطلب الحصول على موافقة الجهة التي رخصت للمنشأة ابتداء، وذلك وفقا للأنظمة المرعية.
ومن خلال استقراء هذه القرارات وكذلك النصوص التشريعية المختلفة المنظمة لعمل المرأة (مستثمرة ، موظفة حكومية ، عاملة في القطاع الخاص) التي تم استعراضها في هذا الفصل من الدراسة يتضح أن المشكلة الحقيقية التي تعترض المرأة هي ليست تشريعية ، بمعنى وجود تشريعات تمنع عملها ومساهمتها في المجتمع ، أو أنها مشكلة قرارات تنظيمية تقلل من مشاركتها في الأوجه المختلفة للاقتصاد ، فالتشريعات والقرارات المسهلة لعمل المرأة ومساهمتها في المجتمع متوفرة، فقد أوضحت نتائج الدراسة المسحية وجود تباين بين أفراد عينة الدراسة حول مدى وجود أنظمة تكفل بيئة عمل مناسبة للمرأة ، حيث بلغت نسبة غير الموافقين حوالي (٥٨٪) مقابل (٤٢٪) للموافقين، ومقابل (٦٦,٧٪) من النساء غير موافقات.

وتكمن المعوقات التي تواجه المرأة في الآتي:

١ – ضعف وتأخر تفعيل القرارات التنظيمية التي تدعم عمل المرأة وزيادة مساهمتها الاقتصادية ، وفي مقدمة هذه القرارات التي تحتاج إلى تنفيذ فعلي مباشر قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٠) وتاريخ ١٤٢٥/٤/١٢هـ وقرار مجلس الوزراء رقم (٦٣) وتاريخ ١٤٢٤/٣/١١هـ . وقد سبق أن أكدت على ذلك دراسة (المساهمة الاقتصادية للمرأة في المملكة العربية السعودية) التي قدمت في منتدى الرياض الاقتصادي الثاني عام ١٤٢٦هـ ، حيث أوضحت أن كثيراً من القرارات والتوجيهات الصادرة عن أجهزة رسم السياسات الحكومية تفتقر إلى آلية التنفيذ، إذ لابد من صدور قرارات تنفيذية من أجهزة السلطة التنفيذية ، الأمر الذي أدى إلى عدم تفعيل تلك القرارات والتوجيهات ، وأشارت إلى عدم وجود جهة تتابع تنفيذ ما تضمنته القرارات الصادرة عن أجهزة رسم السياسات من مهام لجهات مختلفة والتنسيق بينها لضمان عدم التعارض ، وأن مثل هذا الأمر في حالة توفره يؤدي إلى سرعة تنفيذ القرارات بأقل كلفة اقتصادية ممكنة.

٢ – ضعف الوعي القانوني لدى المرأة بحقوقها التي كفلها لها الدين الإسلامي الحنيف والأنظمة ، وعدم قدرتها على التمييز بين ما هو من أحكام الشريعة الإسلامية السمحة وبين العادات والتقاليد[١٢]. كما أنه من جهة ثانية هناك جهل لدى المرأة فيما يتعلق بالآليات القانونية المتوفرة نظاماً لحماية هذه الحقوق والإجراءات الواجبة الاتباع لضمان الحصول عليها. فالكثير من النساء في تعاملاتهن مع الجهات الحكومية المختصة بمنح التراخيص وذلك على سبيل المثال – إذا ما تم رفض طلباتهن أو لم يتم الرد عليهن – يلجأن فقط إلى ذات الجهات الحكومية أو الجهات الرئاسية لهذه الأجهزة متظلمات من ذلك ، ومن الأولى لهن اللجوء إلى ديوان المظالم باعتباره الجهة المختصة بإعمال الرقابة القضائية على تصرفات الجهات الإدارية بشكل عام، والتي منها ما يتصل بالترخيص للمرأة بممارسة العمل التجاري أو المهني ، ومدى ملاءمة القيود التي قد تتخذها وتحد منه.
وللتعامل مع هذه المشكلة فإن الأمر يتطلب زيادة تثقيف المرأة بحقوقها والآليات القانونية المتوفرة نظاماً لحماية هذه الحقوق والإجراءات الواجبة الاتباع لضمان الحصول عليها ، وفي هذا الشأن بدأت جمعية النهضة النسائية بتقديم حلقات ومحاضرات وورش عمل لزيادة تثقيف المرأة بفئاتها المختلفة (عاملة ، موظفة ، ومستثمرة) بحقوقها ووسائل حمايتها.

---

(١٢) التقرير الأول عن أحوال حقوق الإنسان في المملكة الصادر عن الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في المملكة في عام ١٤٢٧هـ الموافق ٢٠٠٦م ، ص ٦٧.

من جهة أخرى تقوم كثير من النساء بتصرفات تعد أخطاء قانونية شائعة تؤدي في الغالب إلى أثار قانونية يصعب تداركها مستقبلا . ومن ذلك منح توكيل عام لزوجها أو أخيها أو قريبها ليقوم بتصرفات تجارية، أو إعطاء هذا القريب أموالها لاستثمارها دون توثيق أو إثبات وقيود، وهي لا تعلم شيئاً عن الآثار القانونية المترتبة على هذه التصرفات. والأولى للمرأة أن تقوم بتسجيل النشاط أو العمل التجاري باسمها ويكون لها سجل تجاري رسمي، مع توكيل من ترى إذا كانت هناك حاجة لذلك وكالة خاصة مقصورة على ممارسة وإدارة العمل فقط، دون التصرف بالأموال بالبيع أو الشراء أو غير ذلك من التصرفات.

٣ – رغم أن المرأة السعودية المستثمرة تمتلك الاستقلالية واتخاذ القرار، إلا أنها غير قادرة على إنهاء الإجراءات الخاصة بها في الجهات الحكومية والأهلية وذلك لعدم قيام هذه الجهات بتهيئة الوسائل وتسهيل الإجراءات أمامها، وقد ساعد على ذلك عدم توفر أقسام نسائية في الكثير من الجهات الحكومية لتسهيل معاملات المرأة ، على الرغم من أن الفقرة (١) من قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٠) توجب على الجهات الحكومية التي تصدر تراخيص لمزاولة الأنشطة الاقتصادية - كل جهة في مجال اختصاصها – استقبال طلبات النساء لاستخراج التراخيص اللازمة لمزاولة تلك الأنشطة التي تمنحها هذه الجهات وإصدارها وفقاً للأنظمة والضوابط الشرعية . كما أن بعض الأقسام النسائية في الجهات الحكومية لا تعدو أن تكون زيادة في خطوات الروتين والإجراءات المطولة ؛ نظراً لأن هذه الأقسام ليس لديها صلاحيات ، فدور هذه الأقسام مجرد حلقة وصل بين المرأة وأقسام الرجال.

٤ – وجود قيود إجرائية وموضوعية أمام المرأة المستثمرة وحظر بعض الأنشطة على النساء للاستثمار فيها وذلك على الرغم من عدم وجود محظور شرعي أو نظامي يمنع من مزاولتها.

٥ – الاختيار الشخصي لبعض النساء في عدم الدخول في ممارسة بعض الأنشطة أو الأعمال بسبب القيود الاجتماعية ، على أن هذا الوضع من الواضح أنه آخذ بالتغير المتدرج مع المحافظة على الثوابت الشرعية.

٦ – عدم تمكين المرأة الراشدة من التصرف، في بعض الحالات، إلا عن طريق ولي الأمر أو الوكيل، مما يضر بها في كثير من الأحيان، ويعمق النظرة الدونية لأهليتها الشرعية والنظامية، حتى لو أرادت رفع دعوى أمام القضاء.

٧ – الاشتراط على المرأة أياً كان سنها ومؤهلها العلمي موافقة ولي أمرها على حصولها على بطاقة الأحوال الشخصية أو جواز السفر. وبالرغم من التسهيلات والتوجيهات الأخيرة الصادرة من الجهات المختصة في هذا الشأن إلا انه لا يزال حضور ولي الأمر ضروريا فان لم يكن للموافقة على إصدار بطاقة لها فمن أجل التعريف بشخصيتها أمام الموظف المختص أو حتى القاضي.

٨ – ضعف مشاركة المرأة العاملة في الأجهزة الحكومية في وضع الخطط والاستراتيجيات الخاصة بالأقسام النسائية التي تعمل بها ، حتى وإن كانت تشغل منصباً قياديًا.

٩ – عدم مشاركة المرأة في مناقشة مشاريع الأنظمة واللوائح التي تخصها.

١٠ – عدم وجود الفرص الكافية والمناسبة أمام المرأة لكي تعمل من خلالها ، سواء كان ذلك في القطاع العام أو الخاص.

(١٣) التقرير الأول عن أحوال حقوق الإنسان في المملكة الصادر عن الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في المملكة في عام ١٤٢٧هـ الموافق ٢٠٠٦م ، ص ٦٧.

(١٤) التقرير الأول عن أحوال حقوق الإنسان في المملكة الصادر عن الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في المملكة في عام ١٤٢٧هـ الموافق ٢٠٠٦م ، ص ٦٧.

١١ – وجود معوقات تحد من عمل المرأة تتمثل في صعوبة الانتقال من مكان العمل وإليه ، الأمر الذي يترتب عليه تفضيل المرأة العمل قرب أماكن سكنها ،وعدم الرغبة في العمل في المناطق النائية.

١٢ – اختلاف أوضاع العمل بين القطاعين العام والخاص بصورة كبيرة ، وذلك من حيث ساعات العمل والأجور في غير صالح القطاع الخاص ، وهذا الاختلاف يعتبر سبباً رئيساً وراء عزوف بعض السعوديات المؤهلات عن العمل في القطاع الخاص ، وأقرب مثال لذلك الاختلاف الواضح في رواتب العاملات في حقل التدريس في القطاع الخاص إذا ما قورن برواتب العاملات في حقل التعليم في القطاع العام ، فالفرق لا يقل عن ٦٠٪ . كما أن انخفاض أجور العمالة غير السعودية النسائية الوافدة العاملة في القطاع الخاص إلى مستويات لا تقبلها العاملة السعودية ، يعد سبباً في عزوف بعض السعوديات المؤهلات عن العمل في القطاع الخاص.

١٣ – ضعف فرص التدريب للمرأة العاملة في القطاع الخاص مقارنة بالرجال العاملين في الجهة ذاتها، وقد يعود السبب إلى قلة أعداد مراكز التدريب النسائية المتخصصة في المملكة ، إضافة إلى صعوبة إرسال المرأة خارج المملكة للتدريب.

١٤ – قلة مراكز رعاية الأطفال ، واحتياجات أخرى ذات علاقة بالأمومة يعتبر سبباً وراء عزوف بعض السعوديات المؤهلات عن العمل.

التوصيات:

من الأهمية بمكان إيجاد حلول للمعوقات والصعوبات التي لا تزال قائمة أمام المرأة سواء باعتبارها فرداً في المجتمع أو عاملة في القطاع العام أو الخاص أو مستثمرة ، ويمكن إيجاز التوصيات فيما يلي:

١. ضرورة الإسراع في تفعيل الفقرة (٥) من قرار مجلس الوزراء رقم (٦٣) وتاريخ ١٤٢٤/٣/١١هـ التي تنص على "إنشاء لجنة وطنية عليا دائمة متخصصة في شؤون المرأة، تستند في آرائها إلى نساء مؤهلات في مختلف التخصصات، وتعمل على إعداد لائحة لعمل المرأة، تراعي خصوصية المجتمع، وتؤكد على حق المرأة في الوظيفة والعيش الكريم." على أن يراعى عند وضع تنظيم لتلك اللجنة الأخذ بعين الاعتبار النقاط التالية:

أ- أن يتم ربط هذه اللجنة تنظيميًا بمجلس الوزراء أو بالمجلس الاقتصادي الأعلى أو أي جهاز آخر من أجهزة رسم السياسات.

ب- أن تشكل اللجنة من نساء متخصصات في مختلف المجالات ، ويكون تسميتهن لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط.

ج- أن يكون للجنة ميزانية مستقلة يتم الصرف منها.

د- أن تكون هذه اللجنة هي الجهة التي يناط بها مهمة متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء وعن الجهات الأخرى المتعلقة بتفعيل عمل المرأة وتنمية مساهمتها الاقتصادية ، والرفع عن النتائج التي تتوصل إليها إلى مجلس الوزراء أو المجلس الاقتصادي الأعلى.

٢. ضرورة مراعاة ما سبق وأن أوصت به دراسة (البنية التشريعية والقضائية)، التي قُدمت في منتدى الرياض الاقتصادي الأول عام (١٤٢٤ هـ/ ٢٠٠٣م) من إجراء دراسة فقهية وواقعية دقيقة لتحديد نطاق مشروعية عمل المرأة تأخذ في حسبانها اقتراح ضوابط لتنظيم أماكن العمل في أماكن العمل المختلطة.

٣. أن يتم عرض مشاريع الأنظمة واللوائح خصوصاً تلك التي تتعلق بموضوعات تتصل بشؤون المرأة على أكبر عدد من النساء الأكاديميات والعاملات في منظمات المجتمع المدني كالجمعيات النسائية ، وذلك لكي يتم الاستفادة من آرائهن عند إعداد الصيغة النهائية للأنظمة واللوائح.

٤. وجوب مراقبة تطبيق الأجهزة الحكومية والخاصة للقرارات الصادرة المتعلقة بتفعيل وتنظيم عمل المرأة.

٥. ضرورة تذليل الصعوبات التي تواجهها المرأة في الأجهزة الحكومية ومنها المحاكم وكتابات العدل، والتي تستلزم التخفيف من الصعوبات الإجرائية قدر الإمكان، واستخدام التقنيات الحديثة التي تمكن المرأة من إنجاز معاملاتها عن بعد دون الذهاب إلى الجهاز الحكومي.

٦. أن يتم مضاعفة الاهتمام بالشكاوى التي تقدم من النساء من الجهات ذات العلاقة كالجمعية الأهلية لحقوق الإنسان.

٧. أن تسند مهمة الرقابة على الأنشطة النسائية بما في ذلك الرقابة التي تقوم بها هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لعناصر نسائية متخصصة ومدربة.

٨. ضرورة إزالة كل القيود الإجرائية والموضوعية أمام المرأة المستثمرة بما في ذلك الحظر الموضوع على بعض الأنشطة.

٩. أن تراعي الجهات الحكومية ذات العلاقة عند وضع ضوابط لتنظيم أنشطة المرأة التسهيل عليها قدر الإمكان.

١٠. من الضروري أن توضع لائحة تتضمن ضوابط للتعامل بين الجنسين في أماكن العمل المختلطة ، وذلك من حيث حدود تلك العلاقة وإجراءات معالجة ما قد ينشأ عنها من تصرفات قد لا تكون مرغوبة ومخالفة للآداب العامة وحسن التعامل ، بما في ذلك ضوابط الإبلاغ عنها والتحقيق فيها وأسلوب معالجتها بطريقة تضمن سريتها ، مع وضوح الجزاء الرادع لها .

١١. ضرورة المواءمة بين المؤهلات التعليمية للمرأة ومتطلبات سوق العمل، بحيث يتم التقليل من توفير فرص في مجال تعليم البنات والخدمات الصحية ؛ نظراً لأن التوظيف في هذين المجالَيْن خصوصاً في مجال التعليم يقترب من مستوى التشبع. لذا فإنه يجب التركيز على التخصصات الأخرى خاصة المتعلقة بالمجالات التي يشغلها حالياً غير السعوديات.

١٢. يجب أن يخضع البحث عن فرص وظيفية مناسبة للمرأة للتقويم المستمر لإيجاد حلول وبدائل متعددة.

١٣. ضرورة السعي لإيجاد وسائل نقل عامة تساعد على وصول المرأة لمكان عملها وجعلها ميسرة.

١٤. أن تعمل وزارة العمل على تقليل الاختلاف في أوضاع العمل بين القطاعين العام والخاص من حيث الأجور وساعات العمل لتجنب عزوف بعض السعوديات عن العمل في القطاع الخاص.

١٥. ضرورة أن تقوم وزارة العمل بتفعيل نص المادة (١٥٩) من نظام العمل التي تلزم صاحب العمل الذي يستخدم أكثر من خمسين عاملة فأكثر أن يهيئ مكاناً مناسباً يتوافر فيه العدد الكافي من المربيات ، لرعاية أطفال العاملات الذين تقل أعمارهم عن ست سنوات. وكذلك نص الفقرة (٢) من ذات المادة التي تجيز لوزير العمل أن يلزم صاحب العمل الذي يستخدم مائة عاملة أن ينشئ داراً للحضانة بنفسه أو بالمشاركة مع أصحاب عمل آخرين في المدينة نفسها ، أو يتعاقد مع دار للحضانة قائمة لرعاية أطفال العاملات الذين تقل أعمارهم عن ست سنوات وذلك أثناء فترات العمل.

١٦. توسيع فرص عمل المرأة من خلال فتح مجالات جديدة لها بما يتوافق والتعاليم الإسلامية ، مع التوسع في أساليب العمل عن بعد وتأهيل النساء لذلك.

١٧. توفير إمكانية عمل جزئي للمرأة ليلائم الظروف الخاصة للعديد من النساء ، وليتيح زيادة معدل إسهام المرأة في القوى العاملة ،كما تظهره التجارب العالمية.

١٨. ضرورة أن تقوم الجهات الحكومية بتسهيل معاملات المرأة من خلال إنشاء أقسام نسائية ومنحها الصلاحيات اللازمة لإنجاز معاملات النساء.

١٩. ضرورة زيادة فرص التدريب للمرأة العاملة في القطاع الخاص والعام.

٢٠. إلزام القضاة وكتاب العدل بقبول البطاقة الشخصية للمرأة كوثيقة إثبات ، والاكتفاء بالمعرفين في حالة عدم توفر بطاقة إثبات خاصة بالمرأة.

الفصل الخامس:
الدراسة المسحية

تمهيد:

نظراً لأهمية التعرف على آراء المسئولين والمختصين في الأجهزة الحكومية ومنهم قضاة المحاكم وديوان المظالم ورؤساء اللجان ذات الاختصاص القضائي وأعضائها، وكذلك المحامون ورجال الأعمال وسيدات الأعمال والمستشارون القانونيون في القطاعين الحكومي والأهلي في محاور الدراسة المختلفة فقد عمدت الدراسة لتحقيق هذا الهدف من خلال ما يلي :

١ – إجراء دراسة مسحية من خلال تصميم استبانة لاستقصاء آراء عينة من مجتمع الدراسة.

٢ – إجراء مقابلات مباشرة لاستقصاء آراء عينة من مجتمع الدراسة.

وهذا الفصل من الدراسة سيتضمن قسمين ، سيخصص القسم الأول منه لعرض نتائج الاستبانة ، أما القسم الثاني فسيخصص لعرض نتائج المقابلات الشخصية ، وذلك على النحو التالي:

القسم الأول: الاستبانة:

هدفت الاستبانة إلى استقصاء آراء العاملين في القطاعين العام والخاص عن واقع ومعوقات ومستقبل البيئة العدلية في المملكة ، وقد تم استخدام المنهج المسحي التحليلي الذي يسمح باستقصاء آراء عدد كبير من أفراد مجتمع الدراسة.

مجتمع الدراسة وعينتها :

يتكون مجتمع الدراسة من العاملين في البيئة العدلية في القطاعين الحكومي والأهلي ومن رجال الأعمال وسيدات الأعمال في مدينة الرياض ، وقد تمَّ استخدام أسلوب العينة الطبقية في اختيار عينة الدراسة ، حيث بلغ عدد أفراد عينة الدراسة (٨٠٠) فرد ، استجاب منهم (٥٦٩) فردا ، وبلغ معدل الاستجابة حوالي (٧١ ٪) وهو معدل جيد ومقبول. وكانت نسب المشاركين في الدراسة كما يلي: (١,٨ ٪) عضو مجلس شورى ، (٧,٤ ٪) قضاة ، (٥,٣ ٪) أعضاء لجان ذات اختصاص قضائي ، (٦,٢ ٪) أساتذة أكاديميون، (٢٤,٩٪) مستشاراً / باحثاً شرعياً أو قانونياً، (٢٠,٥٪) قطاع الأعمال ، (٦,٩٪) محامون ، (٢٧,١٪) موظفون وموظفات.

أداة الدراسة :

تم جمع البيانات باستخدام أسلوب الاستبيان ، حيث قام فريق العمل بتصميم استبانة لقياس واقع عناصر البيئة العدلية ، والمعوقات التي تواجهها وكذلك أساليب رفع كفاءتها. وقد تمت مناقشة مضمون الاستبانة بعد تصميمها مع الفريق المشرف على الدراسة وأخذ مرئياتهم عليها ، بعد ذلك تم عقد ورشة عمل لمناقشة الاستبانة والتعليق عليها من قبل العاملين في البيئة العدلية في القطاعين الحكومي والأهلي وكذلك رجال الأعمال وسيدات الأعمال ، وقد تم الأخذ بملاحظاتهم، بعد ذلك تمت صياغة الاستبانة في شكلها النهائي ، وقبل توزيعها على عينة الدراسة تم اختبارها من خلال توزيعها على بعض أفراد العينة للتأكد من وضوح عباراتها وأنها تقيس ما صممت لأجله. وتتكون الاستبانة من أربعة أجزاء هي :

الجزء الأول: يتعلق بالمعلومات العامة مثل العمر والمؤهل التعليمي ، وطبيعة العمل والمهنة.

أما **الجزء الثاني** فقد تضمن: (١٩) عنصرا لقياس الأبعاد المختلفة لواقع البيئة العدلية في المملكة من تشريع ، وقضاء ، وتأهيل منسوبي البيئة العدلية والبيئة التشريعية والقضائية لعمل المرأة . ومن ضمن البنود التي وردت ضمن هذا الجزء عناصر تتعلق بوضوح الأنظمة ، وكفاية وسائل نشرها ، ووضوح اختصاصات الجهات القضائية ، وكفاية التأهيل في مجال الأنظمة للعاملين في البيئة العدلية وغير ذلك . وقد تم استخدام المقياس المتدرج : موافق ، موافق إلى حد ما ، غير موافق إلى حد ما ، غير موافق ، وقد أعطيت القيمة (٤) لموافق والقيمة (١) لغير موافق وهكذا لما بينهما.

الجزء الثالث من الاستبانة: ويتعلق بمعوقات وجود بيئة عدلية مناسبة ، حيث تضمن (١٧) معوقا من ضمنها طول الإجراءات اللازمة لصدور الأنظمة ، و تأخر البت في القضايا ، ونقص الكوادر المؤهلة في الأجهزة القضائية ، وقلة الدورات في المجال التشريعي والقضائي وغير ذلك من المعوقات . وقد تم استخدام المقياس المتدرج : موافق ، موافق إلى حد ما ، غير موافق إلى حد ما ، غير موافق.

أما **الجزء الرابع**: من الاستبانة: فقد تناول عناصر رفع كفاءة البيئة العدلية ، حيث تضمن (١٧) عنصراً تقيس الأساليب المختلفة لرفع كفاءة البيئة العدلية في المملكة ، وتشمل عناصر مثل وضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام ، وتأهيل القضاة قبل ممارسة العمل ، وتحديث نظام التحكيم ، والتقويم الدوري للأنظمة وغير ذلك من آليات رفع كفاءة البيئة العدلية. وقد تم استخدام المقياس المتدرج : مهم بدرجة كبيرة ، مهم بدرجة متوسطة ، مهم بدرجة قليلة ، غير مهم.

هذا وقد تم استخراج معامل الثبات (ألفا كرونباخ) حيث بلغ لواقع البيئة العدلية (٠,٨٦) ، و (٠,٨٧) لمعوقات وجود بيئة عدلية ، و (٠,٨٢) لبعد رفع كفاءة البيئة العدلية ، وهي قيم عالية تنم عن تجانس بنود الاستبانة.

أسلوب تحليل البيانات:

تم استخدام مجموعة من الأساليب الإحصائية الوصفية لتحليل البيانات مثل : التكرارات ، والنسب المئوية، والمتوسطات الحسابية ، والانحرافات المعيارية . كما تم تحليل المتوسطات الحسابية وفقا لتحديد خلايا المقياس والمستخدم من قبل بعض الباحثين وذلك وفقا لما يلي:

١. أي متوسط حسابي تقع قيمته بين (١) و (١,٧٥) يصنف في الخلية "غير موافق ".
٢. أي متوسط حسابي قيمته أكبر من (١,٧٥) وحتى (٢,٥٠) يصنف في الخلية "غير موافق إلى حد ما".
٣. أي متوسط حسابي قيمته أكبر من (٢,٥٠) وحتى (٣,٢٥) يصنف في الخلية "موافق إلى حد ما".
٤. أي متوسط حسابي قيمته أكبر من (٣,٢٥) وحتى (٤) يصنف في الخلية "موافق".

تحليل بيانات الاستبانة :

في هذا الجزء سيتم تناول التحليل الوصفي لكل من البيانات الشخصية لأفراد عينة الدراسة ، وبيانات واقع البيئة العدلية ، ومعوقات البيئة العدلية ، وأخيرا أساليب رفع كفاءة البيئة العدلية.

أولاً: التحليل الوصفي للمتغيرات الشخصية :

أ- العمر والمؤهل العلمي وطبيعة العمل:

يتضح من الجدول رقم (١/٥) والشكل رقم (١/٥) أن معظم المشاركين في الدراسة يقعون في الفئة العمرية مابين (٣٠) وأقل من (٤٥) سنة ، حيث بلغت النسبة المئوية لهؤلاء حوالي (٥٦،٢٪) ، مقابل حوالي (٢٣،٤٪) لمن هم فوق (٤٥) سنة، ونسبة (٢٠,٤ ٪) لمن يبلغون من العمر أقل من (٣٠) سنة ، وهذا يعتبر مؤشراً على شمولية العينة لجميع الفئات العمرية.

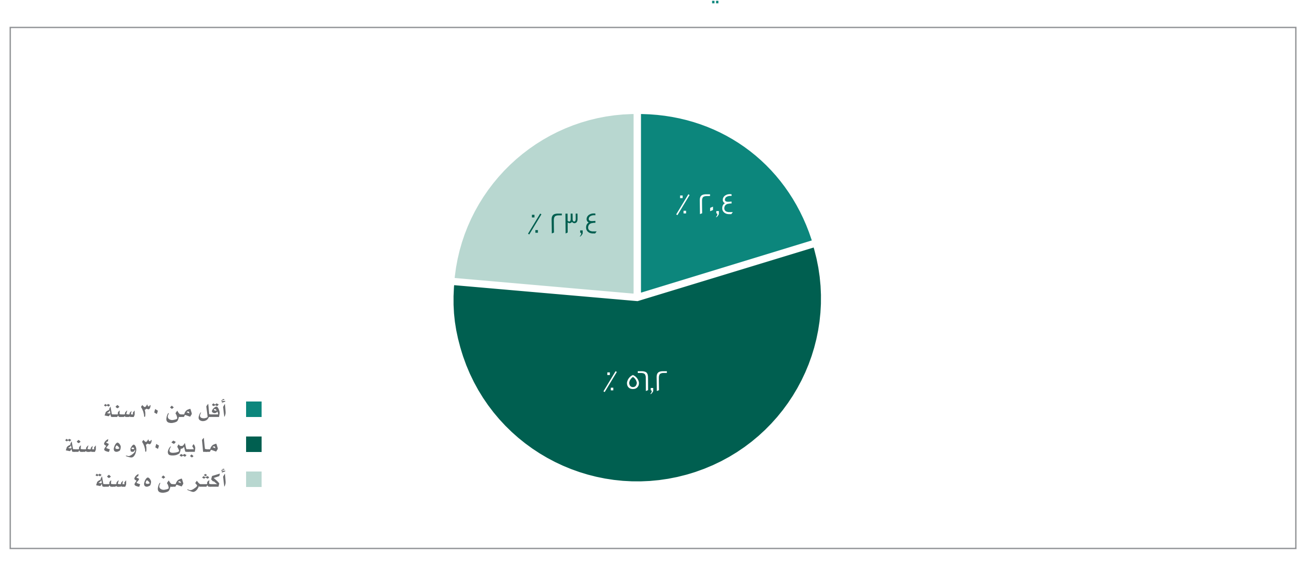
ويوضح الجدول رقم (٢/٥) والشكل رقم (٢/٥) المستوى التعليمي لأفراد عينة الدراسة ، حيث يحمل ما نسبته (٥٢,٣ ٪) المؤهل الجامعي ، ونسبة (٤٠,٤ ٪) مؤهلا في الدراسات العليا ، وحوالي (٧،٣٪) ممن يحملون الثانوية العامة فأقل، وبالتالي فإنه يمكن أن نستنتج أن معظم المشاركين في الدراسة يحملون الشهادة الجامعية ، وإذا ما نظرنا أيضا إلى نسبة من يحملون الدراسات العليا فإنه يمكن القول بأن معظم أفراد العينة من فئة المتعلمين مما ينعكس إيجابا على نوعية وجودة المعلومات المقدمة في الدراسة.

أما الجدول رقم (٣/٥) والشكل رقم (٣/٥) فيوضحان توزيع العينة وفقا لجهة العمل ، حيث تشير النتائج إلى أن نسبة من يعملون في القطاع الحكومي حوالي (٦٣ ٪) مقابل (٣٧ ٪) يعملون في القطاع الأهلي ، وهذه نتيجة منطقية إذا ما أخذنا في الاعتبار حجم العاملين المناسبين للدراسة في القطاع الحكومي مقارنة بالعاملين في القطاع الأهلي.

جدول رقم (١/٥)
التوزيع التكراري والنسب المئوية حسب العمر

العمر	التكرار	النسبة المئوية
أقل من ٣٠ سنة	١١٥	٢٠،٤
٣٠ سنة إلى أقل من ٤٥ سنة	٣١٧	٥٦،٢
٤٥ سنة فأكثر	١٣٢	٢٣،٤

شكل رقم (١/٥)
التوزيع النسبي لأفراد العينة وفقا للعمر



جدول رقم (٢/٥)
التوزيع التكراري والنسب المئوية للمؤهل التعليمي لأفراد العينة

المؤهل العلمي	التكرار	النسبة المئوية
ثانوية عامة فأقل	٤١	٧،٣
جامعي	٢٩٣	٥٢،٣
دراسات عليا	٢٢٦	٤٠،٤

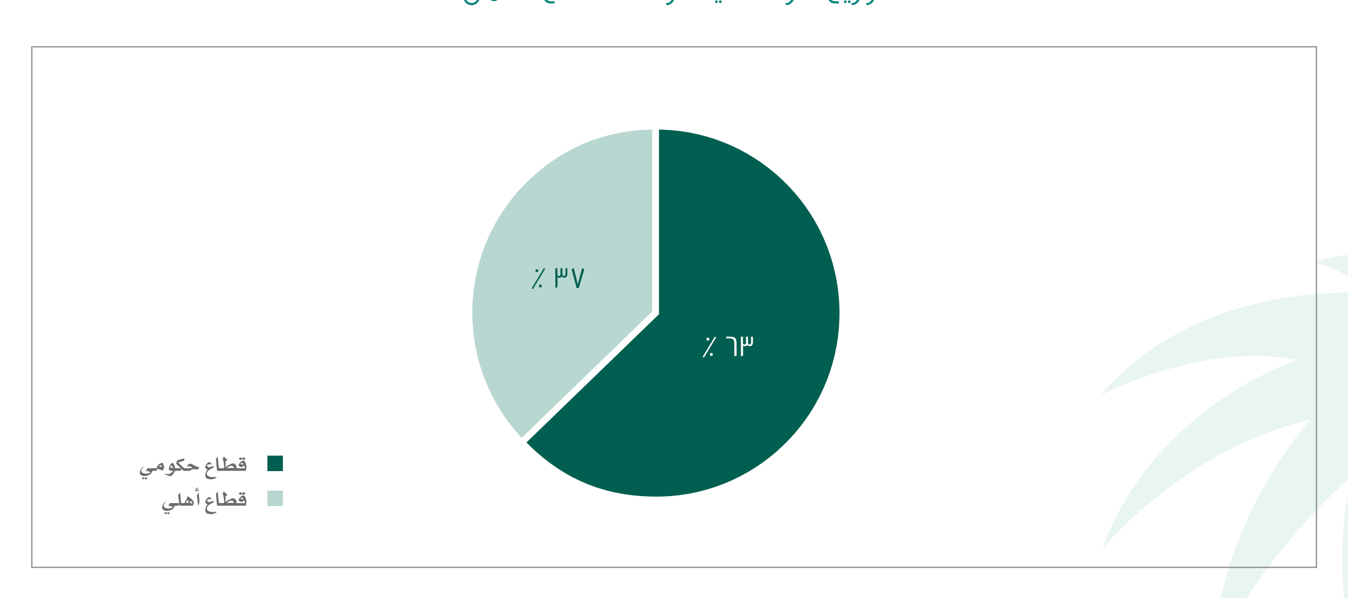
شكل رقم (٢/٥)
توزيع أفراد العينة وفقا للمستوى التعليمي



جدول رقم (٣/٥)
التوزيع التكراري والنسب المئوية لمكان العمل

قطاع العمل	التكرار	النسبة المئوية
قطاع حكومي	٣٤٨	٦٣
قطاع أهلي	٢٠٧	٣٧

شكل رقم (٣/٥)
توزيع أفراد العينة وفقا لقطاع العمل



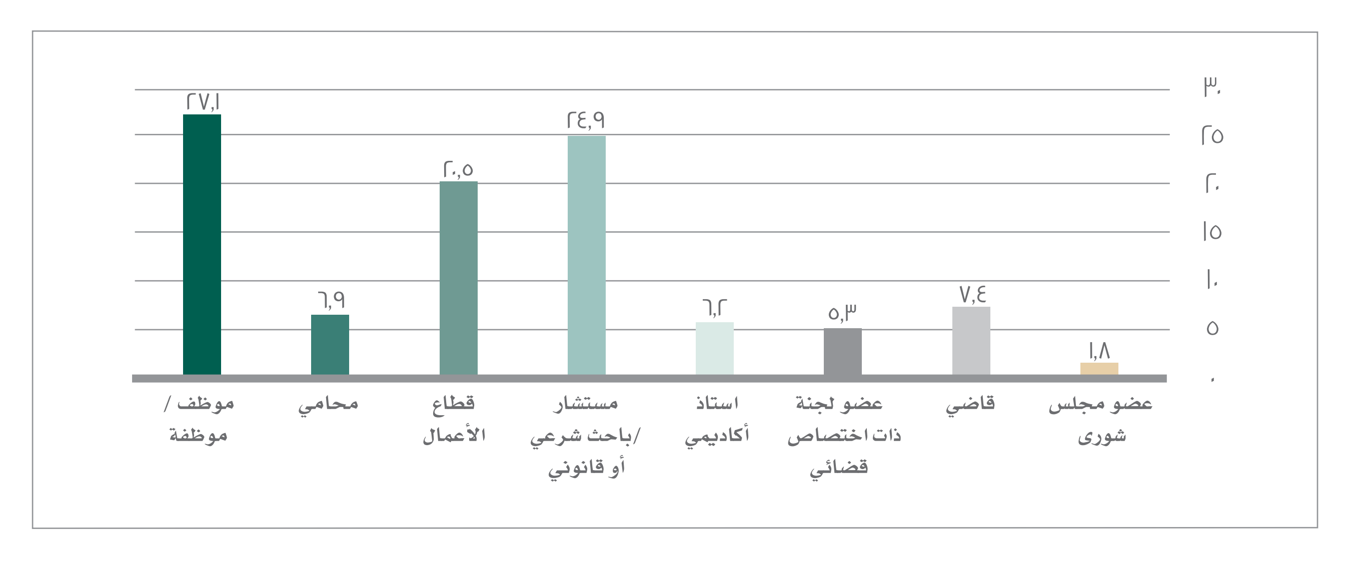
ب. التحليل الوصفي حسب طبيعة العمل:

يبين الجدول رقم (٤/٥) والشكل رقم (٤/٥) المهن المختلفة للمشاركين في الدراسة ، حيث شارك من مجلس الشورى حوالي (٢٪) ، و(٧٪) قضاة ، وحوالي (٧٪) محامون ، و(٦٪) أساتذة أكاديميون ، و(٥٪) أعضاء لجان ذات اختصاص قضائي ، وحوالي (٢٥٪) مستشارون وباحثون شرعيون وقانونيون ، و (٢١٪) من قطاع الأعمال (رجال ونساء) ، وحوالي (٢٧٪) موظفون وموظفات. وهذا يعكس التباين في المهن المختلفة ويوضح شمولية الدراسة للشرائح المختلفة اللازمة للدراسة.

جدول رقم (٤/٥)
التوزيع التكراري والنسب المئوية لطبيعة عمل أفراد العينة

العمل	التكرار	النسبة المئوية
عضو مجلس شورى	١٠	١,٨
قاض	٤٢	٧,٤
عضو لجنة ذات اختصاص قضائي	٣٠	٥,٣
أستاذ أكاديمي	٣٥	٦,٢
مستشار/باحث شرعي أو قانوني	١٤١	٢٤،٩
قطاع الأعمال	١١٦	٢٠،٥
محامي	٣٩	٦,٩
موظف/موظفة	٥٣١	٢٧،١

شكل رقم (٤/٥)
توزيع أفراد العينة وفقا لطبيعة العمل



ثانيا : التحليل الوصفي لواقع البيئة العدلية :

لمعرفة واقع البيئة العدلية تم سؤال المشاركين في الدراسة عن مدى موافقتهم على بعض العناصر التي تعكس واقع التشريع والقضاء والتأهيل والتدريب في البيئة العدلية بالمملكة ، إضافة إلى تطوير البيئة التشريعية والقضائية لعمل المرأة ، وفيما يلي نستعرض نتائج التكرارات والنسب المئوية والمتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لمتغيرات البيئة العدلية.

أ. التحليل الوصفي لواقع البيئة التشريعية:

يتضح من الجدول رقم (٥/٥) أن النسبة الأكبر من المشاركين في الدراسة يوافقون إلى حد ما على أن جميع الأنشطة الاقتصادية محكومة بأنظمة ، وعلى أن الأنظمة وإجراءات صدورها واضحة وكذلك أن الجهود التي تبذلها الجهات الحكومية في صياغة مشاريع الأنظمة كافية وفقا لقيم المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية والبالغة حوالي (٢,٧٢ ، ٢,٥٦ ، ٢,٥٧ ، ٢,٦٠ ؛ ٠,٩١ ، ٠,٩١ ، ٠,٩٤ ، ٠,٩٥) على التوالي.

وتشير النسب المئوية أيضا إلى هذا الاتجاه حيث إن أكثر من نصف العينة (٥٤,٦ ٪ – ٦٤,٩ ٪) تراوحت إجابتهم بين (الموافق) و (الموافق إلى حد ما) على العناصر الأربعة المشار إليها أعلاه.

وفي المقابل تشير نتائج المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية بالجدول إلى أن معظم أفراد عينة الدراسة ترى بأن الأجهزة القضائية لا تقوم بدور فاعل في عملية الرقابة على حسن تطبيق الأنظمة ، وكذلك ليس هناك مراجعة دورية للأنظمة ، حيث يرى ما يقارب من (٦٨,٦ ٪) من المشاركين أن هناك قصوراً في دور الأجهزة القضائية المتعلق بالرقابة على حسن تطبيق الأنظمة ، وكذلك ترى نسبة (٦٩٪) بأن مراجعة الأنظمة لا تتم بصفة دورية.

أيضا تشير النتائج إلى أن عينة الدراسة لا توافق إلى حد ما على كفاية وسائل نشر الأنظمة كما تشير إلى ذلك قيمة المتوسط الحسابي والبالغة حوالي (٢,٣٠) ، إلا أن التمعن في قيمة الانحراف المعياري والبالغة حوالي (١,٠٢) يشير إلى تباين في وجهات نظر أفراد العينة ، مما يعني أن هناك فئة من المشاركين لا يوافقون على هذه النتيجة ، وتظهر النتائج أن حوالي (٥٨ ٪) من المشاركين يرون أن وسائل نشر الأنظمة غير كافية مقابل حوالي نسبة (٤٢٪) ترى عكس ذلك.

ومن النتائج السابقة يمكن القول بأن بُعد التشريع في البيئة العدلية يعاني من قصور في عناصر معينة وفقا لما رآه المشاركون في الدراسة ، وهذا القصور يتمثل في ضعف الدور الذي تقوم به الأجهزة القضائية في الرقابة على حسن تطبيق الأنظمة ، وقلة المراجعة المستمرة للأنظمة ، وكذلك قلة وسائل نشرها.

جدول رقم (٥/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لعناصر واقع البيئة التشريعية

م	العنصر		موافق	موافق إلى حد ما	غير موافق إلى حد ما	غير موافق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	جميع الأنشطة الاقتصادية محكومة بأنظمة	تكرار	١١٢	٢٥٦	١٣٠	٦٩	٢,٧٢	٠,٩١
		٪	١٩,٨	٤٥,١	٢٢,٩	١٢,٢		
٢	الأنظمة واضحة	تكرار	٨٧	٢٢٢	١٧٨	٧٩	٢,٥٦	٠,٩١
		٪	١٥,٤	٣٩,٢	٣١,٤	١٤		
٣	إجراءات صدور الأنظمة مناسبة	تكرار	٩٦	٢٠٨	١٦٧	٨١	٢,٥٧	٠,٩٤
		٪	١٧,٤	٣٧,٧	٣٠,٣	١٤,٧		

م	العنصر		موافق	موافق إلى حد ما	غير موافق إلى حد ما	غير موافق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
٤	الجهود التي تبذلها الجهات الحكومية في صياغة مشاريع الأنظمة كافية	تكرار	١١٦	٢١٤	١٦٠	٧٥	٢,٦٦	٠,٩٥
		٪	٢٠,٥	٣٧,٩	٢٨,٣	١٣,٣		
٥	وسائل نشر الأنظمة كافية	تكرار	٨٣	١٥٤	١٧٥	١٥٤	٢,٣٠	١,٠٢
		٪	١٤,٧	٢٧,٢	٣٠,٩	٢٧,٢		
٦	تقوم الأجهزة القضائية بدور فاعل في الرقابة على حسن تطبيق الأنظمة	تكرار	٤٨	١٢٩	١٩٩	١٨٨	٢,٠٧	٠,٩٤
		٪	٨,٥	٢٢,٩	٣٥,٣	٣٣,٣		
٧	مراجعة الأنظمة تتم بصفة دورية	تكرار	٥٢	١٢٤	١٩٧	١٩٤	٢,٠٦	٠,٩٦
		٪	٩,٢	٢١,٩	٣٤,٧	٣٤,٢		

ب. التحليل الوصفي لواقع البيئة القضائية :

يبين الجدول رقم (٦/٥) الإحصاء الوصفي للعناصر الخاصة ببُعد القضاء ، حيث تشير نتائج قيم المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية إلى أن النسبة الأكبر من المشاركين في الدراسة يوافقون إلى حد ما على أن درجات التقاضي تكفل العدالة ، وأن الأجهزة القضائية تلتزم بإجراءات التقاضي المنصوص عليها في الأنظمة ، وأن هناك إجراءات محددة لنظر الدعاوى أمام اللجان ذات الاختصاص القضائي .

كذلك تشير النتائج إلى أن النسبة الأكبر من العينة توافق إلى حد ما على عدم مناسبة وجود لجان ذات اختصاص قضائي تفصل في المنازعات، إلا أن قيمة الانحراف المعياري والبالغة حوالي (١,٠٥) تشير إلى وجود تباين في إجابات المشاركين حول هذا العنصر ، مما يعني أن هناك فئة أخرى توافق على وجود مثل تلك اللجان.

كما يوضح الجدول رقم (٦/٥) أن هناك عناصر متعلقة بالقضاء لا يوافق عليها أفراد العينة ، حيث تشير النتائج الإحصائية إلى أن نسبة من المشاركين غير موافقين إلى حد ما على أن اختصاصات الجهات القضائية واضحة ومحددة، وأن فصل المنازعات يتم بشكل سريع عن طريق التحكيم ، وأن هناك آليات وإجراءات واضحة ومحددة لتنفيذ الأحكام ، وتشير قيم الانحرافات المعيارية لتلك البنود إلى تباين في إجابات أفراد عينة الدراسة. وبالنظر إلى قيم النسب المئوية لتلك البنود الثلاث نلاحظ أن نسبة (٥٢ ٪) يوافقون على أن اختصاصات الجهات القضائية غير واضحة ومحددة، ونسبة (٥٦ ٪) ترى بأن فصل المنازعات عن طريق التحكيم لا يتم بشكل سريع ، ونسبة (٥٨,٦ ٪) ترى بأن إجراءات وآليات تنفيذ الأحكام غير محددة وغير واضحة.

جدول رقم (٦/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لعناصر واقع البيئة القضائية

م	العنصر		موافق	موافق إلى حد ما	غير موافق إلى حد ما	غير موافق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	اختصاصات الجهات القضائية واضحة ومحددة	تكرار	٩٦	١٧٥	١٥٦	١٣٧	٢,٤٠	١,٠٣
		٪	١٧	٣١	٢٧,٧	٢٤,٣		
٢	درجات التقاضي تكفل العدالة	تكرار	١٣٣	٢١٥	١٣١	٧٩	٢,٧٢	٠,٩٨
		٪	٢٣,٨	٣٨,٥	٢٣,٥	١٤,٢		

م	العنصر		موافق	موافق إلى حد ما	غير موافق إلى حد ما	غير موافق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
٣	وجود لجان ذات اختصاص قضائي تفصل في المنازعات و المخالفات غير مناسب	تكرار	١٨١	١٦٩	٢١٤	٨٥	٢,٨٠	١,٠٥
		٪	٣٢,٤	٣٠,٢	٢٢,٢	١٥,٢		
٤	الأجهزة القضائية تلتزم بإجراءات التقاضي المنصوص عليها في الأنظمة	تكرار	٩٥	٢٤٧	١٤٤	٧٢	٢,٦٥	٠,٩١
		٪	١٧	٤٤,٣	٢٥,٨	١٢,٩		
٥	هناك إجراءات محددة لنظر الدعاوى أمام اللجان ذات الاختصاص القضائي	تكرار	١٢٥	٢٤٠	١٣٤	٥٤	٢,٧٨	٠,٩٠
		٪	٢٢,٦	٤٣,٤	٢٤,٢	٩,٨		
٦	فصل المنازعات عن طريق التحكيم يتم بشكل سريع	تكرار	٨٩	١٥٣	١٥٧	١٥١	٢,٣٢	١,٠٤
		٪	١٦,٢	٢٧,٨	٢٨,٥	٢٧,٥		
٧	إجراءات تنفيذ الأحكام القضائية وآلياته واضحة و محددة	تكرار	٦٦	١٦٥	١٥٨	١٦٩	٢,٢٢	١,٠١
		٪	١١,٨	٢٩,٦	٢٨,٣	٣٠,٣		

ج. التحليل الوصفي لواقع التأهيل والتدريب في البيئة العدلية:

يوضح الجدول رقم (٧/٥) نتائج واقع التأهيل والتدريب في البيئة العدلية ، حيث تشير النتائج إلى أن غالبية المشاركين في الدراسة (ما يقارب٨٥٪) يرون أن فرص تدريب القضاة محدودة ، حيث بلغ المتوسط الحسابي حوالي (٣,٣٢) والانحراف المعياري حوالي (٠,٨٧) ، كما تشير النتائج إلى أن أغلب المشاركين أي حوالي ٧٩ ٪ يوافقون على أن التأهيل في مجال الأنظمة غير كاف ، ويشير حوالي ٦٨ ٪ من العينة إلى عدم كفاية التدريب والتأهيل المقدم إلى معاوني القضاة ، بينما يرى حوالي ٦٩,٤ ٪ من المشاركين في الدراسة إلى عدم كفاية التأهيل الخاص بالعاملين في مهنة المحاماة.

جدول رقم (٧/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لعناصر
واقع التأهيل والتدريب لمنسوبي البيئة العدلية

م	العنصر		موافق	موافق إلى حد ما	غير موافق إلى حد ما	غير موافق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	التأهيل في مجال الأنظمة للعاملين في البيئة التشريعية غير كاف	تكرار	٢٥٩	١٨٦	٨٣	٣٥	٣,١٨	٠,٩٠
		٪	٤٦	٣٣	١٤,٧	٦,٢		
٢	فرص تدريب القضاة محدودة	تكرار	٢٩٨	١٧٣	٥٣	٣٢	٣,٣٢	٠,٨٧
		٪	٥٣,٦	٣١,١	٩,٥	٥,٨		
٣	تدريب معاوني القضاة و تأهيلهم كاف	تكرار	٥٠	١٢٦	١٨١	١٩٦	٢,٠٥	٠,٩٧
		٪	٩	٢٢,٩	٣٢,٧	٣٥,٤		
٤	تأهيل العاملين في نشاط المحاماة كاف	تكرار	٤٠	١٣٠	٢١٨	١٦٦	٢,٠٧	٠,٩٠
		٪	٧,٢	٢٣,٥	٣٩,٤	٣٠		

د. التحليل الوصفي لبيئة عمل المرأة:

يشير الجدول رقم (٨/٥) إلى أن أفراد عينة الدراسة غير موافقين إلى حد ما على أن الأنظمة تكفل بيئة عمل مناسبة للمرأة مع تباين في إجابات المشاركين ، حيث بلغت نسبة غير الموافقين حوالي (٥٨٪) مقابل حوالي (٤٢٪) للموافقين.

جدول رقم (٨/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لبيئة عمل المرأة

م	العنصر		موافق	موافق إلى حد ما	غير موافق إلى حد ما	غير موافق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	الأنظمة تكفل بيئة عمل مناسبة للمرأة	تكرار	٨٣	١٥٢	١٣٤	١٩٣	٢,٢٢	١,٠٧
		٪	١٤,٨	٢٧	٢٣,٨	٣٤,٣		

ثالثا : التحليل الوصفي لمعوقات وجود بيئة عدلية مناسبة :

يتناول التحليل الوصفي لمعوقات البيئة العدلية في المملكة ، المعوقات الخاصة بكل بعد من أبعاد الدراسة (البيئة التشريعية ، والبيئة القضائية ، والتأهيل والتدريب لمنسوبى البيئة العدلية، والبيئة التشريعية والقضائية لعمل المرأة) ، حيث تبين الجداول التالية التكرارات والنسب المئوية وقيم المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية لعناصر كل بعد. وسوف يلي هذا التحليل الوصفي بيان لأهم معوقات البيئة العدلية.

١. التحليل الوصفي للأبعاد والعناصر:

أ. معوقات البيئة التشريعية:

يوضح الجدول رقم (٩/٥) معوقات البيئة التشريعية ، حيث تشير النتائج إلى أن العائق الأول يتمثل في طول إجراءات صدور الأنظمة ، حيث بلغ المتوسط الحسابي حوالي (٣,٥٣) ، مما يدل على موافقة غالبية أفراد العينة على ذلك ، وقد بلغت النسبة المئوية للموافقين على هذا العائق (٨٨,٩ ٪) في حين بلغت نسبة غير الموافقين (١١,١٪).

أما العائق الثاني ووفقا لقيم المتوسط الحسابي فهو محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة ، حيث بلغت النسبة المئوية للموافقين (٩٠,١ ٪) مقابل (٩,٩ ٪) لغير الموافقين. كما تشير النتائج إلى موافقة غالبية أفراد العينة على أن من معوقات البيئة التشريعية ضعف دور أجهزة الرقابة على تطبيق الأنظمة ، وكذلك محدودية التقويم المستمر لها.

جدول رقم (٩/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لمعوقات البيئة التشريعية

م	العنصر		موافق	موافق إلى حد ما	غير موافق إلى حد ما	غير موافق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	طول إجراءات صدور الأنظمة	تكرار	٣٧٧	١٢٨	٤٦	١٧	٣,٥٣	٠,٧٦
		٪	٦٦,٤	٢٢,٥	٨,١	٣		
٢	ضعف دور الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة على تطبيق الأنظمة	تكرار	٣٦٤	١٤٨	٣٩	١٧	٣,٥١	٠,٧٥
		٪	٦٤,١	٢٦,١	٦,٩	٣		
٣	محدودية تقويم الأنظمة بصفة دورية	تكرار	٣٣٦	١٧٩	٣١	١٢	٣,٥٠	٠,٧٠
		٪	٦٠,٢	٣٢,١	٥,٦	٢,٢		
٤	محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة	تكرار	٣٦٦	١٤٣	٤٠	١٦	٣,٥٢	٠,٧٤
		٪	٦٤,٨	٢٥,٣	٧,١	٢,٨		

ب. معوقات البيئة القضائية:

تشير نتائج تحليل معوقات البيئة القضائية إلى موافقة معظم أفراد العينة على وجود المعوقات الواردة في جدول رقم (١٠/٥) ، ويمكن القول بأن العائق الذي حصل على أعلى قيمة للمتوسط الحسابي (٣,٥٨) وأعلى نسبة للموافقة (٧٠٪) هو تأخر البت في القضايا ، يلي ذلك بطء تنفيذ الأحكام ، ثم نقص الكوادر المؤهلة في الأجهزة القضائية ، فضعف التزام بعض أطراف القضية بمواعيد الجلسات ، ثم ضعف التزام بعض القضاة بمواعيد الجلسات ، بعد ذلك يأتي بطء اعتماد التصديق على قرارات التحكيم ومتوسطه الحسابي (٣,٢٨). ويلاحظ من الجدول بأن هناك موافقة إلى حد ما على أن ممارسة القاضي لأعمال إدارية تعيق عمله ، حيث بلغت قيمة المتوسط الحسابي حوالي (٣,٢٤) ، وبالنظر إلى قيم النسب المئوية نجد أن نسبة ٨٠.٧ ٪ من العينة توافق على أن ممارسة القاضي لأعمال إدارية يعيق عمله ، مقابل ١٩.٣ ٪ من عينة الدراسة لا ترى ذلك.

جدول رقم (١٠/٥)

المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لمعوقات البيئة القضائية

م	العنصر		موافق	موافق إلى حد ما	غير موافق إلى حد ما	غير موافق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	بطء تنفيذ الأحكام	تكرار	٣٨٧	١٣٢	٢٩	١٨	٣,٥٦	٠,٧٣
		٪	٦٨,٤	٢٣,٣	٥,١	٣,٢		
٢	ممارسة القاضي لأعمال إدارية تعوق عمله	تكرار	٢٧٩	١٧٥	٧٢	٣٦	٣,٢٤	٠,٩١
		٪	٤٩,٦	٣١,١	١٢,٨	٦,٤		
٣	تأخر البت في القضايا	تكرار	٤٠٠	١٢٢	٢٤	٢٢	٣,٥٨	٠,٧٤
		٪	٧٠,٤	٢١,٥	٤,٢	٣,٩		
٤	ضعف التزام بعض القضاة بمواعيد الجلسات	تكرار	٣٠٤	١٨٢	٤٨	٢٥	٣,٣٦	٠,٨٢
		٪	٥٤,٤	٣٢,٦	٨,٦	٤,٥		
٥	ضعف التزام بعض أطراف القضية بمواعيد الجلسات	تكرار	٣٤٨	١٦٢	٣١	٢٢	٣,٤٨	٠,٧٧
		٪	٦١,٨	٢٨,٨	٥,٥	٣,٩		
٦	نقص الكوادر المؤهلة في الأجهزة القضائية	تكرار	٣٧٧	١٣٧	٣٠	٢٠	٣,٥٤	٠,٧٥
		٪	٦٦,٨	٢٤,٣	٥,٣	٣,٥		
٧	بطء اعتماد التصديق على قرارات التحكيم	تكرار	٢٥٨	٢١٦	٤٧	٢٧	٣,٢٨	٠,٨٢
		٪	٤٧,١	٣٩,٤	٨,٦	٤,٩		

ج. معوقات التأهيل والتدريب في البيئة العدلية:

يلاحظ من الجدول رقم (١١/٥) أن غالبية العينة يوافقون على أن قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي والقضائي والمحاماة يعد عائقا لوجود تطوير للعاملين في البيئة العدلية وكذلك ندرة ورش العمل والمؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والمحاماة تعد أيضا من المعوقات التي تحول دون تطوير العاملين في تلك البيئة.

كما تشير نتائج الجدول إلى وجود موافقة إلى حد ما من قبل معظم أفراد العينة على أن مستوى العاملين في البيئة التشريعية ضعيف وكذلك أن الفصل بين التأهيل في مجال الأنظمة والتأهيل في مجال الشريعة من معوقات التأهيل للعمل في البيئة العدلية ، حيث بلغت قيم المتوسط الحسابي حوالي (٣,٢٥) و (٣,٠٩) على التوالي.

جدول رقم (١١/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لمعوقات
التأهيل والتدريب لمنسوبي البيئة العدلية

م	العنصر		موافق	موافق إلى حد ما	غير موافق إلى حد ما	غير موافق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	ضعف مستوى العاملين في البيئة التشريعية	تكرار	٢٥٦	٢١٣	٧٤	٢٠	٣,٢٥	٠,٨١
		٪	٤٥,٥	٣٧,٨	١٣,١	٣,٦		
٢	الفصل بين التأهيل في مجال الأنظمة والتأهيل في مجال الشريعة	تكرار	٢٤٥	١٨٠	٨٠	٥٥	٣,٠٩	٠,٩٨
		٪	٤٣,٨	٣٢,١	١٤,٣	٩,٨		
٣	قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي و القضائي و المحاماة	تكرار	٣٣٠	١٨٤	٣٨	٨	٣,٤٩	٠,٦٨
		٪	٥٨,٩	٣٢,٩	٦,٨	١,٤		
٤	ندرة ورش العمل والمؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والمحاماة	تكرار	٣٢٧	١٨٧	٣٤	١٣	٣,٤٧	٠,٧١
		٪	٥٨,٣	٣٣,٣	٦,١	٢,٣		

د. معوقات وجود بيئة عمل مناسبة للمرأة:

تشير نتائج الجدول رقم (١٢/٥) إلى أن غالبية المشاركين في الدراسة موافقون على أن من معوقات وجود بيئة عدلية مناسبة للمرأة هو ضعف دورها في إبداء الرأي في مشاريع الأنظمة التي تخصها ، وكذلك قلة الأنظمة التي تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة.

وتشير النسب المئوية إلى أن حوالي (٥٤,٢ ٪) من أفراد العينة يوافقون على أن دور المرأة ضعيف في إبداء الرأي تجاه ما يخصها من أنظمة ، ونسبة (٥٦,٤ ٪) يوافقون على أن هناك قلة في الأنظمة التي تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة.

جدول رقم (١٢/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لمعوقات تحسين البيئة التشريعية والقضائية لعمل المرأة

م	العنصر		موافق	موافق إلى حد ما	غير موافق إلى حد ما	غير موافق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	ضعف دور المرأة في إبداء الرأي في مشاريع الأنظمة التي تعنيها	تكرار	٣٠٤	١٦١	٦٢	٣٤	٣,٣١	٠,٩٠
		٪	٥٤,٢	٢٨,٧	١١,١	٦,١		
٢	قلة الأنظمة التي تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة	تكرار	٣١٢	١٢٧	٧٤	٤٠	٣,٢٨	٠,٩٥
		٪	٥٦,٤	٢٣	١٣,٤	٧,٢		

٢. أهم معوقات وجود بيئة عدلية مناسبة:

يوضح الجدول رقم (١٣/٥) أهم عشر معوقات تحد من وجود بيئة عدلية مناسبة من وجهة نظر أفراد عينة الدراسة ، حيث تشير النتائج إلى أن معظم المشاركين في الدراسة موافقون على هذه المعوقات ، ويوافقون إلى حد ما على عنصرين هما : أن ممارسة القاضي لأعمال إدارية قد تعوق عمله ، وعلى أن الفصل بين التأهيل في مجال الأنظمة والتأهيل في مجال الشريعة يعيق وجود بيئة عدلية جيدة. وإذا ما ألقينا نظرة فاحصة للجدول ، سنستنتج أهم عشرة معوقات تحول دون وجود بيئة عدلية مناسبة مرتبة حسب أهميتها تتمثل في التالي:

١. تأخر البت في القضايا.

٢. بطء تنفيذ الأحكام.
٣. نقص الكوادر المؤهلة في الأجهزة القضائية.
٤. طول إجراءات صدور الأنظمة.
٥. محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة.
٦. ضعف دور الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة على تطبيق الأنظمة.
٧. محدودية تقويم الأنظمة بصفة دورية.
٨. قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي والقضائي والمحاماة.
٩. ضعف التزام بعض أطراف القضية بمواعيد الجلسات.
١٠. ندرة ورش العمل والمؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والمحاماة.

جدول (١٣/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لأهم معوقات تطوير البيئة العدلية

م	المعوق	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	تأخر البت في القضايا	٣,٥٨	٠,٧٤
٢	بطء تنفيذ الأحكام	٣,٥٦	٠,٧٣
٣	نقص الكوادر المؤهلة في الأجهزة القضائية	٣,٥٤	٠,٧٥
٤	طول إجراءات صدور الأنظمة	٣,٥٣	٠,٧٦
٥	محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة	٣,٥٢	٠,٧٤
٦	ضعف دور الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة على تطبيق الأنظمة	٣,٥١	٠,٧٥
٧	محدودية تقويم الأنظمة بصفة دورية	٣,٥٠	٠,٧٠
٨	قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي والقضائي والمحاماة	٣,٤٩	٠,٦٨
٩	ضعف التزام بعض أطراف القضية بمواعيد الجلسات	٣,٤٨	٠,٧٧
١٠	ندرة ورش العمل والمؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والمحاماة	٣,٤٧	٠,٧١
١١	ضعف التزام بعض القضاة بمواعيد الجلسات	٣,٣٦	٠,٨٢
١٢	ضعف دور المرأة في إبداء الرأي في مشاريع الأنظمة التي تعنيها	٣,٣١	٠,٨٩
١٣	بطء اعتماد التصديق على قرارات التحكيم	٣,٢٨	٠,٨٢
١٤	قلة الأنظمة التي تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة	٣,٢٨	٠,٩٥
١٥	ضعف مستوى العاملين في البيئة التشريعية	٣,٢٥	٠,٨١
١٦	ممارسة القاضي لأعمال إدارية تعوق عمله	٣,٢٤	٠,٩٠
١٧	الفصل بين التأهيل في مجال الأنظمة والتأهيل في مجال الشريعة	٣,٠٩	٠,٩٨

رابعا: التحليل الوصفي لرفع كفاءة البيئة العدلية:

لمعرفة السبل اللازمة للرفع من كفاءة البيئة العدلية تم سؤال المشاركين؛ لتحديد أهمية مجموعة من الحلول الكفيلة بالرفع من كفاءة أداء البيئة العدلية، والجداول التالية تبين التحليل الوصفي لآليات رفع الكفاءة لكل بعد من الأبعاد المختلفة للدراسة وتشمل البيئة التشريعية والبيئة القضائية وتأهيل منسوبي البيئة العدلية وتوفير بيئة مناسبة لعمل المرأة، وبعد استعراض هذه الجداول سيتم مناقشة أهم عشر آليات لتطوير البيئة العدلية والرفع من كفاءتها.

١. التحليل الوصفي لمقترحات آليات رفع كفاءة البيئة العدلية :

أ. الآليات المقترحة لرفع كفاءة البيئة التشريعية:

يرى غالبية أفراد عينة الدراسة (تراوحت نسبتهم المئوية بين ٦٥ ٪ و ٨٦ ٪) أن جميع مقترحات رفع كفاءة البيئة التشريعية مهمة بدرجة كبيرة لتطوير البيئة العدلية ، وذلك وفقا لقيم المتوسطات الحسابية والانحرافات المعيارية وكذلك قيم النسب المئوية ، ويلاحظ أن أهم مقترح لتطوير البيئة التشريعية هو مقترح وجود ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة ، يلي ذلك مقترح تدوين أحكام الشريعة الإسلامية ، ثم مقترح وجود أنظمة تواكب التطورات الحديثة ، فمقترح التقويم الدوري للأنظمة ، وأخيرا مقترح إعطاء مؤسسات المجتمع المدني والأفراد دورا في المشاركة في شأن الأنظمة. ويبين جدول رقم (١٤/٥) نتائج أساليب رفع كفاءة البيئة التشريعية.

جدول رقم (١٤/٥)

المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لرفع كفاءة البيئة التشريعية

م	العنصر		مهم بدرجة كبيرة	مهم بدرجة متوسطة	مهم بدرجة قليلة	غير مهم	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	تدوين أحكام الشريعة الإسلامية	تكرار	٤٨٢	٥٧	١٢	٨	٣,٨١	٠,٥٣
		٪	٨٦,٢	١٠,٢	٢,١	١,٤		
٢	وجود أنظمة تواكب التطورات الحديثة، مثل الملكية الفكرية	تكرار	٤٥٢	٩٦	٩	١	٣,٨٠	٠,٤٥
		٪	٨١	١٧,٢	١,٦	٠,٢		
٣	توافر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة	تكرار	٤٨٥	٥٩	١٦	١	٣,٨٣	٠,٤٥
		٪	٨٦,٥	١٠,٥	٢,٩	٠,٢		
٤	إعطاء مؤسسات المجتمع المدني والأفراد دوراً في إبداء الرأي في شأن الأنظمة	تكرار	٣٦٩	١٥٥	٣١	٧	٣,٥٧	٠,٦٥
		٪	٦٥,٧	٢٧,٦	٥,٥	١,٢		
٥	التقويم الدوري للأنظمة	تكرار	٤٣٨	٩٨	٢٣	٣	٣,٧٢	٠,٥٦
		٪	٧٧,٩	١٧,٤	٤,١	٠,٥		

ب. الآليات المقترحة لرفع كفاءة البيئة القضائية:

يوضح الجدول رقم (١٥/٥) مقترحات رفع كفاءة البيئة القضائية ، ويلاحظ من نتائج الجدول بأن القيم المختلفة للمتوسطات الحسابية ، وكذلك النسب المئوية تشير إلى أن غالبية أفراد عينة الدراسة ترى أن تلك المقترحات مهمة جدا لتطوير البيئة القضائية ، أما بالنسبة للمقترح الخاص بإنشاء محكمة دستورية ، فترى الغالبية بأن أهمية ذلك متوسطة مقارنة بالمقترحات الأخرى ، حيث بلغت قيمة المتوسط الحسابي حوالي (٣,٢٧) ، إلا أن قيمة الانحراف المعياري والبالغة حوالي (١,٠١) تشير إلى وجود تباين في إجابات أفراد العينة ، مما يدل على وجود بعض أفراد من عينة الدراسة لا ترى أهمية وجود محكمة دستورية ، وبالتدقيق في قيم النسب المئوية لهذا المقترح نلاحظ بأن نسبة (٥٨٪) من العينة ترى بأن وجود المحكمة الدستورية مهم جدا ، ونسبة (٢١,٨ ٪) ترى بأن أهمية ذلك متوسطة ، مقابل حوالي (١٠ ٪) يرون بأن أهمية ذلك ضعيفة ، ونسبة (١١ ٪) ترى أن وجود محكمة دستورية غير مهم لتطوير البيئة القضائية.

جدول رقم (١٥/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لرفع كفاءة البيئة القضائية

م	العنصر		مهم بدرجة كبيرة	مهم بدرجة متوسطة	مهم بدرجة قليلة	غير مهم	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	وجود محكمة دستورية	تكرار	٣١٧	١١٨	٥٥	٥٧	٣,٢٧	١,٠١
		٪	٥٨	٢١,٦	١٠,١	١٠,٤		
٢	تخصيص قضاة لتنفيذ الأحكام	تكرار	٤٤٥	٨١	٢٧	٧	٣,٧٢	٠,٦١
		٪	٧٩,٥	١٤,٥	٤,٨	١,٣		
٣	وضع عقوبات على المتخلفين عن حضور الجلسات	تكرار	٣٩٧	١١٣	٤٣	٩	٣,٦٠	٠,٧٠
		٪	٧٠,٦	٢٠,١	٧,٧	١,٦		
٤	وضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام	تكرار	٤٨٦	٥٠	٢٠	٥	٣,٨١	٠,٥٣
		٪	٨٦,٦	٨,٩	٣,٦	٠,٩		
٥	استخدام التقنية الحديثة في الأجهزة القضائية	تكرار	٤٧٣	٦١	٢٧	٢	٣,٧٨	٠,٥٤
		٪	٨٤	١٠,٨	٤,٨	٠,٤		
٦	تحديث نظام التحكيم	تكرار	٤١٠	١١٥	٢٧	٨	٣,٦٥	٠,٦٤
		٪	٧٣,٢	٢,٠٥	٤,٨	١,٤		
٧	إنشاء مركز متخصص للتحكيم	تكرار	٣٩٤	١٣٠	٢٨	٩	٣,٦٢	٠,٦٦
		٪	٧٠,٢	٢٣,٢	٥	١,٦		

ج. الآليات المقترحة لرفع كفاءة التأهيل والتدريب لمنسوبي البيئة العدلية:

توضح النتائج في جدول رقم (١٦/٥) أن معظم أفراد العينة (٨٥٪-٩٠٪) ترى أن تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل ، وكذلك الاهتمام بالتأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية على درجة كبيرة من الأهمية لرفع كفاءة التأهيل والتدريب في البيئة العدلية.

جدول رقم (١٦/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لرفع كفاءة تأهيل العاملين وتدريبهم في البيئة العدلية

م	العنصر		مهم بدرجة كبيره	مهم بدرجة متوسطة	مهم بدرجة قليلة	غير مهم	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل	تكرار	٥٠٦	٤٥	٩	١	٣,٨٨	٠,٣٨
		٪	٩٠,٢	٨	١,٦	٠,٢		
٢	التأهيل و التدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية لمواكبة التطورات	تكرار	٤٧٧	٦٧	١٥	١	٣,٨٢	٠,٤٦
		٪	٨٥,٢	١٢	٢,٧	٠,٢		

د. الآليات المقترحة لرفع كفاءة البيئة العدلية الخاصة بالمرأة:

يبين الجدول رقم (١٧/٥) مقترحات رفع كفاءة البيئة العدلية الخاصة بالمرأة ، حيث يرى معظم المشاركين في الدراسة أن وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل ، وكذلك توافر الأنظمة التي تكفل للمرأة بيئة عمل مناسبة أمران مهمان جدا لرفع كفاءة البيئة العدلية الخاصة بالمرأة.

أما فيما يتعلق بالمقترح الخاص بإتاحة الفرصة للمرأة للعمل في مجال المحاماة فقد حظي بأهمية متوسطة مقارنة بالمقترحين السابقين ، حيث بلغت قيمة المتوسط الحسابي (٢,٦٦) ، وتشير قيمة الانحراف المعياري والبالغة (١,٢٥) إلى وجود تباين في وجهات نظر المشاركين في الدراسة حول أهمية مشاركة المرأة في مجال المحاماة ، حيث توضح النسب المئوية أن نسبة (٣٨٪) من المشاركين يرون الأهمية الكبيرة لذلك ، و(١٧٪) يرون أن ذلك متوسط الأهمية ، وحوالي (١٦٪) يرون أنه مهم بدرجة قليلة ، وحوالي (٢٨ ٪) يرون أن إعطاء المجال للمرأة لممارسة مهنة المحاماة غير مهم.

جدول رقم (١٧/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينةلرفع كفاءة البيئة التشريعية والبيئة القضائية لعمل المرأة

م	العنصر		مهم بدرجة كبيرة	مهم بدرجة متوسطة	مهم بدرجة قليلة	غير مهم	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	توافر أنظمة تكفل بيئة مناسبة لعمل المرأة	تكرار	٤١١	٩٤	٤٦	١١	٣,٦١	٠,٧٢
		٪	٧٣,١	١٦,٧	٨,٢	٢		
٢	إتاحة الفرصة للمرأة للعمل في مجال المحاماة	تكرار	٢١٦	٩٤	٩٣	١٥٥	٢,٦٦	١,٢٤
		٪	٣٨,٧	١٦,٨	١٦,٧	٢٧,٨		
٣	وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل	تكرار	٤٥٠	٧٤	٢١	١٢	٣,٧٢	٠,٦٣
		٪	٨٠,٨	١٣,٣	٣,٨	٢,٢		

٢. التحليل الوصفي لأهم الآليات المقترحة لتطوير البيئة العدلية:

يبين الجدول رقم (١٨/٥) المقترحات المختلفة التي يرى أفراد عينة الدراسة أنها ترفع من كفاءة أداء البيئة العدلية وتطويرها ، حيث يرى معظم أفراد العينة إجمالا أن هذه المقترحات تعد مهمة وفقا لقيم المتوسطات والانحرافات المعيارية ، إلا أن درجة الأهمية تتدرج مابين الكبيرة والضعيفة . فمعظم المقترحات حظيت بالأهمية الكبيرة ، حيث كانت أهم المقترحات الخمسة الأولى تتمثل في تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل ، و توفر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة ، و التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية ، ووضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام ، وتدوين أحكام الشريعة الإسلامية ، أما المقترح الخاص بوجود محكمة دستورية كأحد السبل لتطوير البيئة العدلية فكانت أهميته ضعيفة ، كما أن قيمة الانحراف المعياري والبالغة حوالي (١,٠١) تشير إلى تباين في وجهات نظر المشاركين في الدراسة ، مما يدل على أن هناك من يرى عدم أهمية وجود محكمة دستورية. كذلك الحال بالنسبة للمقترح الخاص بإتاحة الفرصة للمرأة للعمل في مجال المحاماة والذي حظي بأهمية ضعيفة حيث بلغت قيمة المتوسط الحسابي (٢,٦٦) ، إلا أن قيمة الانحراف المعياري البالغة حوالي (١,٢٤) تشير إلى تباين في إجابات عينة الدراسة حيث إن هناك من لا يرى أهمية هذا الموضوع.

جدول (١٨/٥)
المتوسط الحسابي و الانحراف المعياري لرؤية أفراد العينة لأهم مقترحات رفع كفاءة البيئة العدلية

م	الآلية	المتوسط الحسابي	الانحراف المعياري
١	تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل	٣,٨٨	٠,٣٨
٢	توفر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة	٣,٨٣	٠,٤٥
٣	التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية لمواكبة التطورات	٣,٨٢	٠,٤٦
٤	وضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام	٣,٨١	٠,٥٢
٥	تدوين أحكام الشريعة الإسلامية	٣,٨١	٠,٥٣
٦	وجود أنظمة تواكب التطورات الحديثة	٣,٧٩	٠,٤٥
٧	استخدام التقنية الحديثة في الأجهزة القضائية	٣,٧٨	٠,٥٣
٨	التقويم الدوري للأنظمة	٣,٧٣	٠,٥٦
٩	وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل	٣,٧٣	٠,٦٣
١٠	تخصيص قضاة لتنفيذ الأحكام	٣,٧٢	٠,٦١
١١	تحديث نظام التحكيم	٣,٦٥	٠,٦٣
١٢	إنشاء مركز متخصص للتحكيم	٣,٦٢	٠,٦٦
١٣	توافر أنظمة تكفل بيئة مناسبة لعمل المرأة	٣,٦١	٠,٧٢
١٤	وضع عقوبات على المتخلفين عن حضور الجلسات	٣,٥٩	٠,٧٠
١٥	إعطاء مؤسسات المجتمع المدني والأفراد دورا في إبداء الرأي في شأن الأنظمة	٣,٥٧	٠,٦٥
١٦	وجود محكمة دستورية	٣,٢٧	١,٠١
١٧	إتاحة الفرصة للمرأة للعمل في مجال المحاماة	٢,٦٦	١,٢٤

خلاصة التحليل الوصفي لآراء أفراد عينة الدراسة :

نخلص من التحليل السابق إلى النتائج التالية:

١. تشير النتائج الخاصة برؤية أفراد العينة لواقع البيئة التشريعية في المملكة إلى وجود قصور واضح يوافق عليه معظم أفراد عينة الدراسة في واقع البيئة التشريعية ، يتمثل في ضعف الدور الذي تقوم به الأجهزة القضائية في الرقابة على حسن تطبيق الأنظمة ، وقلة المراجعة المستمرة للأنظمة ، وكذلك قلة وسائل نشر الأنظمة.

ومن معوقات تطوير البيئة التشريعية عدم وجود محكمة دستورية تختص بمراقبة دستورية الأنظمة واللوائح، وعدم تضمين الأنظمة نصوصاً توجب المراجعة الدورية لها ، كما أن وسائل نشر الأنظمة محدودة . إن تطوير البيئة التشريعية يتطلب الاهتمام بشكل كبير بهذه العناصر الثلاثة، ولا يفهم من ذلك إغفال عناصر البيئة التشريعية الأخرى ، فوضوح الأنظمة والإجراءات المتبعة لصدورها ، وكذلك الجهود التي تبذلها الأجهزة الحكومية في صياغة مشاريع الأنظمة تحتاج أيضا إلى تطوير .

٢. أن واقع البيئة القضائية يعاني من خلل في أربعة أمور أساسية ، تتمثل في : عدم وضوح وتحديد اختصاصات الجهات القضائية ، والبطء في الفصل في المنازعات ، وغموض إجراءات وآليات تنفيذ الأحكام وعدم تحديدها ، ووجود ذات اختصاص قضائي تفصل في المنازعات. وللعمل على خلق بيئة قضائية فاعلة يجب التركيز على إصلاح هذه العناصر الأربع.

٣. إن واقع التدريب والتأهيل في البيئة العدلية يمكن وصفه بالضعيف ، حيث يرى أغلب المشاركين في الدراسة إلى أن فرص تدريب القضاة محدودة ، وأن التأهيل في مجال الأنظمة غير كاف ، وأن التدريب والتأهيل الخاص بمعاوني القضاة والعاملين في مجال المحاماة غير كاف. وأن توفر التدريب والتأهيل المناسبين سيساعد في خلق قوى بشرية مؤهلة للعمل في البيئة العدلية ، وأن غياب ذلك ينعكس على ضعف أداء القوى

البشرية المتخصصة في هذا المجال.

إن هذا الواقع الضعيف هو ما دفع أفراد العينة إلى القول بأن من أهم معوقات وجود البيئة العدلية المناسبة هو نقص الكوادر المؤهلة ، ومن أهم المقترحات التي طرحت لتطوير البيئة العدلية هي التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية لمواكبة التطورات. وهذا الأمر يوجب وضع استراتيجية قائمة على الحاجة الفعلية للعاملين في البيئة العدلية ، تتبنى إنشاء مراكز تدريب متخصصة تتولى عملية التدريب والتأهيل.

٤. تواجه البيئة العدلية الكثير من المعوقات التي تحد من فاعليتها ، إلا أن أهم عشرة معوقات مرتبة حسب أهميتها في رأي أفراد العينة تتمثل في الآتي:

أ- تأخر البت في القضايا.

ب- بطء تنفيذ الأحكام.

ج- نقص الكوادر المؤهلة في الأجهزة القضائية.

د- طول إجراءات صدور الأنظمة.

هـ- محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة.

و- ضعف دور الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة على تطبيق الأنظمة.

ز- محدودية تقويم الأنظمة بصفة دورية.

ح- قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي والقضائي والمحاماة.

ط- ضعف التزام بعض أطراف القضية بمواعيد الجلسات.

ي- ندرة ورش العمل والمؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والمحاماة.

ولمعرفة اختلاف ترتيب أهمية المعوقات بين أفراد العينة ، تم إجراء مقارنة بين ترتيب المعوقات من وجهة نظر العاملين في البيئة العدلية ومن وجهة نظر العاملين في القطاع الخاص ، والجدول رقم (١٩/٥) يلخص ترتيب أهم عشرة معوقات للبيئة العدلية من وجهة نظر المجموعتين.

جدول رقم (١٩/٥)

مقارنة معوقات البيئة العدلية من وجهة نظر العاملين في البيئة العدلية والعاملين في القطاع الخاص

م	المعوقات من وجهة نظر العاملين في البيئة العدلية	المعوقات من وجهة نظر العاملين في القطاع الخاص
١	تأخر البت في القضايا	طول إجراءات صدور الأنظمة
٢	بطء تنفيذ الأحكام	بطء تنفيذ الأحكام
٣	نقص الكوادر المؤهلة في الأجهزة القضائية	محدودية تقويم الأنظمة بصفة دورية
٤	محدودية تقويم الأنظمة بصفة دورية	ضعف التزام بعض أطراف القضية بمواعيد الجلسات
٥	محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني و الأفراد في صياغة الأنظمة	ضعف دور الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة على تطبيق الأنظمة
٦	ضعف دور الأجهزة الحكومية المعنية بالرقابة على تطبيق الأنظمة	ندرة ورش العمل و المؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والمحاماة
٧	قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي و القضائي والمحاماة	محدودية دور مؤسسات المجتمع المدني والأفراد في صياغة الأنظمة
٨	طول إجراءات صدور الأنظمة	ضعف دور المرأة في إبداء الرأي في مشاريع الأنظمة التي تعنيها
٩	ضعف التزام بعض أطراف القضية بمواعيد الجلسات	تأخر البت في القضايا
١٠	ندرة ورش العمل و المؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والمحاماة	قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي و القضائي والمحاماة

قلة الدورات التدريبية في المجال التشريعي و القضائي والمحاماة ندرة ورش العمل و المؤتمرات المتخصصة في المجال التشريعي والمحاماة ١٠ ومن الملاحظ من الجدول رقم (١٩/٥) أن هناك اختلافاً في ترتيب معوقات البيئة العدلية بين العاملين في البيئة العدلية والعاملين في القطاع الخاص ، حيث يرى العاملون في القطاع الخاص أن أهم تحدٍ هو طول إجراءات صدور الأنظمة بينما كان ترتيب هذا العائق في نظر العاملين في البيئة العدلية في المراتب الأخيرة. في المقابل نرى أن العاملين في البيئة العدلية يرون بأن أهم معوق يتمثل في تأخر البت في القضايا ولكنه احتل المرتبة ما قبل الأخيرة في وجهة نظر العاملين في القطاع الخاص.

٥. توصلت الدراسة إلى مجموعة من المقترحات للرفع من كفاءة البيئة العدلية ، حيث يرى أفراد عينة الدراسة بأن تلك المقترحات مهمة بدرجة كبيرة لتطوير البيئة العدلية ، ويوضح الجدول رقم (٢٠/٥) أهم عشرة مقترحات مرتبة حسب الأهمية تتمثل في الآتي:

جدول رقم (٢٠/٥)
أهم عشرة مقترحات مرتبة حسب الأهمية لتطوير البيئة العدلية

١	١. تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل
٢	٢. توفر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة
٣	٣. التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية لمواكبة التطورات
٤	٤. وضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام
٥	٥. تدوين أحكام الشريعة الإسلامية
٦	٦. وجود أنظمة تواكب التطورات الحديثة
٧	٧. استخدام التقنية الحديثة في الأجهزة القضائية
٨	٨. التقويم الدوري للأنظمة
٩	٩. وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل
٠١	١٠. تخصيص قضاة لتنفيذ الأحكام

ولأهمية معرفة الاختلاف بين العاملين في البيئة العدلية والعاملين في القطاع الخاص لترتيب المقترحات التي يرونها مهمة لفاعلية البيئة العدلية ، فقد تم وضع جدول يبين ترتيبهم لأهم عشرة مقترحات ، والجدول رقم (٢١/٥) يلخص ترتيب المجموعتين للمقترحات حسب أهميتها.

جدول رقم (٢١/٥)
مقارنة مقترحات تطوير البيئة العدلية من وجهة نظر العاملين
في البيئة العدلية والعاملين في القطاع الخاص

الترتيب	ترتيب مقترحات العاملين في البيئة العدلية	ترتيب مقترحات العاملين في القطاع الخاص
١	تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل	تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل
٢	توافر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة	تدوين أحكام الشريعة الإسلامية
٣	التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية لمواكبة التطورات	وضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام
٤	وجود أنظمة تواكب التطورات الحديثة مثل الملكية الفكرية و التجارة الدولية	التأهيل والتدريب المستمر للعاملين في البيئة العدلية لمواكبة التطورات
٥	استخدام التقنية الحديثة في الأجهزة القضائية	إعطاء مؤسسات المجتمع المدني والأفراد دورا في إبداء الرأي في شأن الأنظمة
٦	تدوين أحكام الشريعة الإسلامية	وجود أنظمة تواكب التطورات الحديثة مثل الملكية الفكرية و التجارة الدولية

الترتيب	ترتيب مقترحات العاملين في البيئة العدلية	ترتيب مقترحات العاملين في القطاع الخاص
٧	وضع عقوبات على المماطلين في تنفيذ الأحكام	توافر ضمانات كافية لتطبيق الأنظمة
٨	تخصيص قضاة لتنفيذ الأحكام	استخدام التقنية الحديثة في الأجهزة القضائية
٩	وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل	وضع عقوبات على المتخلفين عن حضور الجلسات
١٠	التقويم الدوري للأنظمة	وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل

من خلال الجدول رقم (٢١/٥) نلاحظ أن هناك تبايناً في ترتيب بعض المقترحات المقدمة من العاملين في البيئة العدلية والمقترحات المقدمة من العاملين في القطاع الخاص ، حيث يرى العاملون في البيئة العدلية أن من بين أهم المقترحات لتطوير البيئة العدلية تخصيص قضاة لتنفيذ الأحكام والتقويم الدوري للأنظمة. أما العاملين في القطاع الخاص فيرون بأن من ضمن المقترحات إعطاء مؤسسات المجتمع المدني والأفراد دورا في إبداء الرأي في شأن الأنظمة ووضع عقوبات على المتخلفين عن حضور الجلسات.

أيضا يتفق العاملون في البيئة العدلية والعاملون في القطاع الخاص على أن أهم مقترح لتطوير البيئة العدلية يتمثل في تأهيل القضاة قبل ممارسة العمل، أما بقية المقترحات فقد اختلفت الفئتان في ترتيب أهميتها كما هو موضح بالجدول.

٦. فيما يتعلق برأي المرأة في محاور البيئة العدلية الخاصة بها فقد اتضح من نتائج الدراسة المسحية على كل من سيدات الأعمال والموظفات ما يلي:

أ- أنه فيما يخص معوقات وجود بيئة عدلية مناسبة للمرأة فقد أشار ثلثا العينة من النساء (٦٦,٧٪) إلى عدم وجود أنظمة تكفل بيئة عمل مناسبة للمرأة ، كما أشار (٩١,٧٪) من العينة من النساء إلى ضعف دور المرأة في إبداء الرأي في مشاريع الأنظمة التي تعنيها ، ونسبة (٩٣,٣٪) من العينة من النساء أشارت إلى قلة الأنظمة التي تحمي المرأة في بيئة العمل المختلطة.

ب- أما فيما يتعلق بأهمية رفع كفاءة البيئة العدلية للمرأة و تطويرها وإيجاد نظام يحمي المرأة مما يسهم في دعم التنمية الاقتصادية بشكل عام، فقد أشار (٩٨,٣٪) من النساء إلى أهمية توافر أنظمة تكفل بيئة مناسبة لعمل المرأة وضرورة ذلك ، كما أشار (٨٤,٥٪) منهن لضرورة إتاحة الفرصة للمرأة للعمل في مجال المحاماة ، بينما أشار (١٠,٣٪) من العينة إلى عدم أهمية عمل المرأة في المحاماة ، وأخيرا فقد أشارت أغلب سيدات الأعمال و الموظفات (٩٦,٦٪) إلى أهمية وضع عقوبات رادعة للمضايقات التي تتعرض لها النساء في بيئة العمل .

القسم الثاني: المقابلات مع أفراد عينة الدراسة[1]:

تمثل هذه الآراء والمقترحات مجمل آراء الأشخاص الذين تمت مقابلتهم من قضاة ، وأعضاء مجلس شورى، وأعضاء لجان ذات اختصاص قضائي ، وأساتذة جامعات ، ومستشارين في الأجهزة الحكومية كهيئة الخبراء بمجلس الوزراء والهيئة العامة للاستثمار ووزارة التجارة والصناعة ، ومحامين ، ورجال أعمال وسيدات أعمال ، وموظفين وموظفات في القطاعين العام والخاص.

وسيتم عرض آرائهم ومقترحاتهم والصعوبات التي أبدوها بمراعاة محاور الدراسة المختلفة وتقسيمات فصولها ، بحيث سيتم تقسيم هذه الآراء إلى أربعة أقسام هي :

١ – البيئة التشريعية.
٢ – البيئة القضائية .
٣ – رفع كفاءة العاملين في البيئة العدلية من خلال التأهيل والتدريب.
٤ – تحسين البيئة التشريعية والقضائية لعمل المرأة.

(١) هذه المقابلات تم إجراؤها قبل صدور نظام القضاء ونظام ديوان المظالم بالمرسوم الملكي رقم (م/٨٧) وتاريخ ١٤٢٨/٩/١٩هـ ، وبالتالي فقد يكون هناك بعض المقترحات التي تضمنها أي من النظامين.

إضافة إلى ذلك فقد تم تجزئة الآراء إلى جزء ين الأول يمثل المشكلات والمعوقات التي أبديت من عينة الدراسة ، والثاني يمثل الآراء والمقترحات وذلك في كل محور من المحاور الأربعة للدراسة المبينة سابقاً. وفيما يلي عرض لنتائج هذه المقابلات:

أولاً: البيئة التشريعية:

أ- المشكلات والمعوقات:

١ – على الرغم من أن التشريعات تمثل أداة هامة لتحسين البيئة الاقتصادية ، إلا أنه لم يتم تطويرها.

٢ – طول المدة المطلوبة لصدور الأنظمة يسبب تفاقم الكثير من المشكلات مما يعيق التنمية الاقتصادية ، ومن ذلك ضوابط المساهمات العقارية.

٣ – صياغة الأنظمة ركيكة.

٤ – نشر الأنظمة ضعيف جدا ، والجريدة الرسمية غير معروفة إلا للمتخصصين.

٥ – عدم وضوح السلطة المختصة بالتشريع من حيث الإصدار والتفسير.

٦ – إهمال اللوائح ، حيث إن بعض الأنظمة ليست لها لوائح تنفيذية.

٧ – عدم صدور مذكرات تفسيرية للأنظمة .

٨ – الكثير من التشريعات الإجرائية المتعلقة بالترخيص لمزاولة الأنشطة التجارية والاقتصادية تعاني الكثير من التعقيد ، وتفرض الكثير من الإجراءات غير الضرورية.

٩ – التشريعات الخاصة بالضرائب غير محدثة.

١٠ – الكثير من التشريعات التي تخص البيئة الاقتصادية تتسم بالعشوائية.

١١ – لا يوجد حلول تشريعية لقضايا هامة ومؤثرة في البيئة الاقتصادية مثل التأمين.

ب - الآراء والمقترحات:

١ – ضرورة إنشاء إدارة متخصصة للتشريع في وزارة العدل تكون مهمتها متابعة التغيرات في الأنظمة واللوائح.

٢ – ضرورة إنشاء إدارة متخصصة لصياغة النصوص القانونية ومعالجتها .

٣ – ضرورة تسريع آلية صدور الأنظمة.

٤ – تحويل هيئة الخبراء إلى وزارة للشؤون القانونية.

٥ – إتاحة الفرصة لدور النشر لنشر الأنظمة وترتيبها.

٦ – فتح المجال أمام المختصين من أكاديميين وغيرهم للمساهمة في صياغة التشريع من خلال مجلس الشورى.

٧ – ضرورة الاهتمام بالجريدة الرسمية (أم القرى) بزيادة توزيعها والتعريف بها.

٨ – الاهتمام بجريمة إنكار العدالة لضمان التقيد بالأنظمة من قبل القضاة.

٩ – إنشاء مراكز أبحاث قانونية متخصصة ، يكون فيها باحثون متخصصون من شتى المجالات ، ويوفر لها الدعم المادي الكافي للمشاركة في العملية التشريعية.

١٠ – الاستعانة بالإعلام وإقامة منتديات قانونية كل سنة للمساعدة في رفع الوعي القانوني.

١١ – الاستفادة من الدول الإسلامية مثل ماليزيا والاهتمام بتجربتها التشريعية.

ثانياً: البيئة القضائية:

أ- المشكلات والمعوقات:

١ – هناك خلل في درجات التقاضي ، حيث إن في المملكة درجة واحدة للتقاضي وفي جميع دول العالم درجتان.

٢ – عدد القضاة قليل جدا مقارنة بعدد القضايا التي تعرض عليهم ، مما يسبب بطئاً شديداً في إنجاز القضايا ، وهذا يؤثر كثيرا على الوضع الاقتصادي الذي يتطلب سرعة البت في القضايا.

٣ – ممارسة ديوان المظالم لاختصاصات جزائية وتجارية ليست من اختصاصه.
٤ – وجود منازعات وجرائم هي في الأصل من اختصاص المحاكم إلا أنه قد أوكل الفصل فيها إلى لجان إدارية ذات اختصاص قضائي .
٥ – عدم وجود قضاء تنفيذ يختص بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ومتابعة تنفيذها وفرض الغرامات على المماطلين في التنفيذ.
٦ – عدم الاعتراف بكثير من التشريعات من قبل القضاء.
٧ – غياب الإشراف القضائي على السجون.
٨ – عدم وضوح الحقوق والواجبات نتيجة لضعف الجهاز القضائي.
٩ – الاعتماد على مذهب واحد وهو المذهب الحنبلي مما يضيق على القاضي كثيرا.
١٠ – عدم وجود مبان ملائمة للمحاكم.
١١ – عدم وجود محضرين مؤهلين قانونيا.
١٢ – تنوع القضايا التي ينظرها القاضي وعدم تخصصه بنوع واحد منها لا يتناسب مع الوقت الحالي الذي يتطلب تخصيص القاضي للفصل في قضايا من نوع واحد.
١٣ – عدم استخدام التقنية الحديثة في أعمال القضاء ، مما له أثره على سرعة وجودة إنجاز المهام .
١٤ – عدم تفعيل مهمة استخلاص المبادئ القضائية من الأحكام الصادرة وعدم وجود آلية للاستفادة منها .
١٥ – عدم وجود مكتبة في كل محكمة تتوافر فيها جميع المراجع التي يحتاج إليها القاضي بالإضافة إلى الأنظمة واللوائح والاتفاقيات التي تصدر وتعديلاتها.
١٦ – إشغال القضاة بأعمال ليس فيها فصل في خصومات ، كإثبات الحياة والوفاة ، والضمان ، وهي مهام من الممكن أن تؤدى من قبل جهات أخرى ككتابات العدل.
١٧ – عدم التوسع في إنشاء محاكم التمييز في مناطق المملكة مما له اثر في إطالة أمد القضايا.

ب- الآراء والمقترحات:

١ – إنشاء جهة تابعة للقضاء تسمى قضاء التنفيذ ويكون لها سلطة تنفيذية لمتابعة تنفيذ الأحكام.
٢ – زيادة عدد القضاة بما يتناسب مع عدد القضايا المطروحة.
٣ – إنشاء محاكم في جميع المناطق.
٤ – تصنيف المحاكم كل حسب اختصاصه.
٥ – قصر اختصاص ديوان المظالم على القضاء الإداري.
٦ – إلزام القضاة بالتقيد بالتشريعات.
٧ – إنشاء مراكز أبحاث متخصصة في جوانب القضاء.
٨ – ضرورة إنشاء محاكم متخصصة.
٩ – إيجاد مبان حكومية ملائمة للمحاكم.
١٠ – ضرورة نشر الأحكام مع إيجاد آلية للاستفادة من المبادئ القضائية للأحكام الصادرة.
١١ – إيجاد مكتبات في المحاكم وتوفير المراجع التي يحتاج إليها القضاة وتزويدها بالأنظمة واللوائح والاتفاقيات التي تصدر وتعديلاتها.
١٢ – إنشاء شبكة للحاسب الآلي تستفيد منها أجهزة القضاء.
١٣ – نقل الاختصاص بإنهاء الأعمال التي ليس فيها فصل في خصومات كإثبات الحياة والوفاة والضمان من المحاكم إلى كتابات العدل.
١٤ – ضم المعهد العالي للقضاء إلى وزارة العدل ، وتوسيع مهامه واختصاصاته .
١٥ – ضم ديوان المظالم إلى المحاكم ، واستحداث منصب نائب وزير العدل للقضاء الإداري.
١٦ – إيجاد مكاتب للصلح والتسوية في المحاكم.

ثالثاً: رفع كفاءة العاملين في البيئة العدلية:

أ- المشكلات والمعوقات:

١ – ازدواجية التعليم الجامعي بين الشريعة والقانون سبب ضعف القانونيين من الناحية الشرعية وضعف الشرعيين من الناحية القانونية وعدم وجود تجانس بين الخريجين.

٢ – عدم و جود تخصصات دقيقة في التأهيل الأكاديمي مثل جنائي، إداري.

٣ – قلة خبرة الملتحقين بالسلك القضائي.

٤ – ضعف التركيز على الجانب اللغوي والصياغي في التأهيل الأكاديمي الشرعي والقانوني.

٥ – ضعف منهجية البحث العلمي في التعليم الشرعي والقانوني.

٦ – ضعف التأهيل المهني للقضاة والعاملين في البيئة التشريعية وكذلك المحامين.

٧ – وجود قصور في إطلاع القضاة على العلوم الأخرى التي لها أثر على تكوين مهاراتهم.

٨ – عدم وجود لغات أجنبية في برامج التأهيل الأكاديمي (الشرعي والقانوني) مما يجعل عملية التواصل مع الأبحاث الأجنبية وتطورات الأسواق العالمية منعدمة.

٩ – ضعف التأهيل العلمي للقضاة والعاملين في البيئة التشريعية ، وإهمال بين في التأهيل المهني لهم.

ب- الآراء والمقترحات:

١ – معالجة الازدواجية بتوحيد الدراسات القانونية والشرعية أو بإضافة مواد شرعية للقانونيين ومواد قانونية للشرعيين.

٢ – إنشاء معهد متخصص لتدريب القضاة والعاملين في المجال القانوني مثل المحامين وكتاب الضبط ومن يعملون في الجهات التشريعية.

٣ – ضرورة وضع اختبار متخصص للقضاة والمحامين لكي يقيس قدراتهم ومدى ملاءمتهم للعمل في هذا المجال.

رابعاً: البيئة التشريعية والقضائية لعمل المرأة:

أ- المشكلات والمعوقات:

١ – عدم وضوح التشريعات الخاصة بعمل المرأة وعدم اكتمالها هذا إن وجدت.

٢ – عدم مشاركة المرأة عند وضع التشريعات الخاصة بها.

٣ – تعرض المرأة للكثير من المشكلات في عملها خصوصا في البيئة المختلطة مما يسبب عزوفها عن العمل.

٤ – التهاون في جريمة التحرش بالمرأة.

ب- الآراء والمقترحات:

١ – إنشاء وزارة خاصة لشؤون المرأة تهتم بكل قضاياها ومن ضمنها قضية عملها والحماية القانونية لها.

٢ – إنشاء مركز أبحاث متخصص لشؤون المرأة.

٣ – سرعة إنشاء محاكم للأحوال الشخصية.

نتائج المقابلات الشخصية:

يظهر من خلال مقارنة نتائج المقابلات الشخصية مع نتائج الدراسة المسحية وكذلك نتائج تحليل الوثائق من أنظمة ولوائح والواقع أن هناك توافقاً كبيراً في النتائج.



الفصل الختامي:
التوصيات النهائية



أولاً : التوصيات المتعلقة بتطوير البيئة التشريعية:

١ - توفير الأنظمة واللوائح الكافية التي تحكم المجالات كافة بما فيها الأنشطة الاقتصادية ، مع الحرص على وضوحها وتناسقها مع بعضها من خلال الآليات الآتية :

أ- الإسراع في تفعيل ما أوصت به الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات المعتمدة بالأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ والمتمثلة في أن "تتولى هيئة علمية ذات مستوى رفيع صياغة فقه المعاملات والجنايات والأحوال الشخصية وغيرها مما يتطلبه القضاء في شكل مواد بعبارات تتفق مع المقتضى القضائي ، ويكون ذلك من خلال اختيار الاجتهاد الراجح . ويستند القاضي في حكمه إلى هذه المواد ما لم ير خلاف ذلك فيلزم بتسبيب ذلك، ووضع حد أعلى للعقوبات التعزيرية لكل جريمة" .

ب- توجيه هيئة الخبراء بمجلس الوزراء بوضع آلية وبرنامج زمني لمراجعة الأنظمة القائمة الصادرة قبل النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء ونظام مجلس الشورى لتعديلها بما يتفق معها، على أن يوكل للجهات المعنية القيام بالمهام المطلوبة منها في هذا الجانب .

ج- التأكيد على أهمية دور مجلس الشورى وهيئة الخبراء والمجلس الاقتصادي الأعلى والهيئة العامة للاستثمار في المبادرة بتقديم المقترحات لتعديل الأنظمة القائمة متى تطلب الأمر ذلك.

د- توجيه الجهات المعنية بالعمل على توفير الأنظمة واللوائح الكافية لتنظيم الأنشطة الاقتصادية.

هـ- أن ينص في الأنظمة التي تصدر على الأنظمة والأحكام التي يلغيها النظام ، وعدم اللجوء إلى الإلغاء الضمني أو استخدام عبارة "يلغي هذا النظام كل ما يتعارض معه" إلا في أضيق الحدود.

و- إلزام كل جهة حكومية بمراجعة التعاميم والتعليمات والقرارات الصادرة عنها المتعلقة بالنواحي التنفيذية للنظام، لتضمينها في اللائحة التنفيذية ذات العلاقة ، على أن يحدد وقت زمني لقيام الجهات بهذه المهمة، وأن يراعى ذلك مستقبلاً عند إصدار اللوائح التنفيذية.

ز- إصدار اللوائح التنفيذية التي لها صفة العمومية وتهم جهات متعددة من مجلس الوزراء بعد التنسيق مع الجهات المعنية.

ح- توجيه الجهات المعنية بالاهتمام بصياغة اللوائح التنفيذية بدقة ووضوح ، وأن تصدرها في الوقت المحدد في النظام.

٢ - إصدار دليل موحد لإعداد الأنظمة واللوائح وذلك وفقاً للآلية الآتية :

أ- تعد هيئة الخبراء الدليل بالاشتراك مع الخبراء والمختصين.

ب- يضمن الدليل معايير وقواعد إعداد مشاريع الأنظمة واللوائح ، وطريقة بنائها ومكوناتها ، ومعايير ترتيب موادها، والقواعد القانونية والصياغية والشكلية المفترض مراعاتها.

ج- يصدر الدليل بقرار من مجلس الوزراء، ويكون ملزماً لجميع الجهات الحكومية.

٣ - إصدار تنظيم لإجراءات صدور الأنظمة واللوائح يراعى فيه ما يلي:

أ- يتم إعداده من قبل هيئة الخبراء بالاشتراك مع الجهات المعنية ويصدر بقرار من مجلس الوزراء.

ب- يتضمن التنظيم تحديد المهام الموكلة للجهات المختصة التي تشترك في إعداد مشاريع الأنظمة والمدد اللازمة للقيام بهذه المهام .

ج- إلزام الجهات المعنية بأعداد السياسة التشريعية قبل صياغة مشروع أي نظام ، يتم من خلالها تحديد الموضوع المطلوب معالجته ، والخيارات المتاحة، والفوائد المتوقعة من كل خيار، والتكلفة المالية له، وتقييم آثاره بما فيها الآثار الاقتصادية، والتأكد من انسجام مشروع النظام مع خطط التنمية ، على أن ترفق السياسة التشريعية مع مشروع النظام عند رفعه إلى مجلس الوزراء.

د- إلزام الجهات المعنية بإعداد مذكرة إيضاحية ترفق مع مشروع النظام توضح وتشرح مواده.

٤ - إصدار خطة تشريعية سنوية وفق الآلية الآتية :

أ- تعد الخطة من هيئة الخبراء بالتنسيق مع الجهات المعنية.

ب – تضمن الخطة ما سيتم دراسته من مشاريع أنظمة جديدة أو مقترحات بتعديل أنظمة قائمة في السنة اللاحقة، على أن يراعى في ذلك

خطط التنمية ، وإمكانيات السلطة التنظيمية (مجلس الوزراء، مجلس الشورى) ، مع إمكانية إضافة ما يطرأ ويكون له صفة الاستعجال.

ج- تصدر الخطة بقرار من مجلس الوزراء قبل وقت كاف من بداية كل سنة مالية ويعلن عنها.

٥ - رفع مستوى الإدارات المتخصصة في الأجهزة المعنية بالبيئة التشريعية (مجلس الشورى- هيئة الخبراء- الأجهزة الحكومية المختلفة) من خلال الآليات الآتية:

أ - التأكيد على الجهات الحكومية بالاهتمام بالإدارات القانونية ودعمها بالكفاءات المؤهلة في المجال الشرعي والنظامي، على أن يتم وضع خطة لتطوير هذه الإدارات بالشكل المناسب ، مع توجيه وزارة المالية بدعم هذا التوجه من خلال توفير الاعتمادات المالية والوظائف المناسبة .

ب - توفير الإمكانات المادية والبشرية لمجلس الشورى وهيئة الخبراء والمجلس الاقتصادي الأعلى والهيئة العامة للاستثمار لتطوير مراكز المعلومات لديها بحيث تساعد على قيامها بالدور المنوط بها في تطوير البيئة التشريعية.

ج - دعم هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ماليا لتطوير الكفاءات الموجودة لديها وتدريبهم، ودعمها بشريا بمزيد من الكفاءات المتخصصة في المجال الشرعي والنظامي ومختلف المجالات التخصصية الأخرى حسب الحاجة.

د - تسهيل استعانة الإدارات القانونية بالمتخصصين والخبراء بشكل غير متفرغ إذا تطلب الأمر ذلك.

٦ - توفير الضمانات لحسن تطبيق الأنظمة واللوائح وذلك من خلال الآليات الآتية:

أ- إنشاء جهاز متخصص لمراقبة تطبيق الأنظمة واللوائح يرتبط برئيس مجلس الوزراء.

ب- تفعيل الرقابة القضائية لضمان تطبيق الأنظمة واللوائح من خلال إنشاء محكمة دستورية وتفعيل دور ديوان المظالم في هذا الشان.

ج - التأكيد على الجهات الحكومية باتخاذ ما يلي:

- تفعيل الرقابة الداخلية ووضع إجراءات وآليات تكفل ضمان تطبيق الأنظمة واللوائح بما في ذلك محاسبة المقصرين والمهملين في أداء المهام المطلوبة منهم، وتسهيل الأمر لكل من أراد أن يتقدم بشكوى أو مظلمة، على أن توضع آلية للتعامل معها.
- دعم الإدارات المسند لها أدوار رقابية بالإمكانات البشرية والمادية.
- تضمين التقرير السنوي الصعوبات التي تواجهها في تطبيق الأنظمة وأي اقتراحات تراها في هذا الشأن.
- الالتزام بتطبيق الأنظمة واللوائح على المخالفين لها وتوقيع العقوبات والجزاءات المقررة فيها.
- توفير نشرات تثقيفية بالأنظمة واللوائح.

د - أهمية تفعيل دور مجلس الوزراء ومجلس الشورى الرقابي لضمان تطبيق الأنظمة واللوائح .

هـ - أن تكون جلسات مجلس الشورى التي تتضمن لقاء مع وزير أو مسئول مناقشة علنية وتعرض على وسائل الإعلام، وأن تكون الجلسة وفق ترتيب منظم يحدد فيه الوقت المخصص للمسئول، مع تحديد وقت كاف لطرح الأسئلة ليقوم المسئول بالإجابة عنها .

و - توجيه ديوان المراقبة العامة وهيئة الرقابة والتحقيق لزيادة تفعيل دورهما الرقابي في مجال تطبيق الأنظمة واللوائح.

ز - الإسراع في إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

ح - مناسبة إسناد مهمة المراقبة الداخلية لتنفيذ الأنظمة واللوائح إلى وحدات المراجعة الداخلية، على أن يتم دعم هذه الوحدات بالمتخصصين في الأنظمة.

ط- نشر الوعي لدى المجتمع بأهمية احترام تطبيق الأنظمة واللوائح وتفعيلها بالشكل المطلوب من خلال وسائل الإعلام، والمؤسسات التعليمية والمساجد وعقد المؤتمرات والندوات وإقامة المحاضرات.

٧ - تقويم الأنظمة واللوائح من خلال الآليات التالية:

أ - إلزام الجهات الحكومية بأن تقوم بمراجعة جميع أنظمتها ولوائحها القائمة والرفع عما يتطلب التعديل منها لمواكبة التطورات والمستجدات، وذلك خلال فترة زمنية كافية كسنتين مثلاً.

ب - قيام هيئة الخبراء بالاشتراك مع الجهات المعنية بوضع خطة وإجراءات وآليات محددة وواضحة لتقويم الأنظمة واللوائح بشكل دوري من

قبل الجهات المعنية.

ج ـ إلزام الجهات الحكومية بأن تتيح المجال عبر مواقعها الإلكترونية لمؤسسات المجتمع المدني والمهتمين لإبداء ما يرونه من مقترحات لتطوير الأنظمة واللوائح التي تشرف عليها للاستفادة منها.

د ـ التأكيد على أهمية دور مجلس الشورى وهيئة الخبراء بمجلس الوزراء والمجلس الاقتصادي الأعلى والهيئة العامة للاستثمار في تقويم الأنظمة مع توفير كل الإمكانيات لهم للقيام بهذا الدور.

٨ - السماح للأفراد ومؤسسات المجتمع المدني بإبداء آرائهم وطرح مقترحاتهم بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح من خلال الآليات الآتية :

أ – تتولى هيئة الخبراء بمشاركة الجهات المعنية وضع تنظيم لذلك.

ب – إلى حين صدور التنظيم المشار إليه في الفقرة (أ) من المناسب قيام مجلس الشورى وهيئة الخبراء والجهات الحكومية الأخرى بنشر مشاريع الأنظمة واللوائح في الصحافة وعلى مواقعها الإلكترونية، والاستفادة مما يطرح بشأنها من آراء.

ج – توجيه الجهات الحكومية وهيئة الخبراء ومجلس الشورى بإقامة ورش عمل يدعى لها المختصون والمهتمون بمشاريع الأنظمة واللوائح من القطاع الحكومي والقطاع الخاص للاستماع إلى آرائهم ومقترحاتهم.

د – دعم الجهات الحكومية بالإمكانات المادية والبشرية الكافية التي تمكنها من دراسة الآراء والمقترحات التي تقدم بشأن مشاريع الأنظمة واللوائح وتحليلها والاستفادة منها.

هـ – تضمين الأنظمة أحكاماً تلزم الجهات المعنية بنشر مشاريع اللوائح التنفيذية وتلقي الآراء والمقترحات بشأنها قبل إصدارها للاستفادة منها.

٩ - تفعيل وسائل نشر الأنظمة واللوائح من خلال الآليات الآتية :

أ – توفير الدعم المادي والبشري لتطوير الجريدة الرسمية (جريدة أم القرى) مع وضع الخطة اللازمة لذلك بشكل يتناسب مع أهميتها .

ب – دعم المركز الوطني للوثائق بالإمكانات التي يحتاجها لأداء المهام المنوطة به، على أن يعد خطة زمنية محددة وواضحة للقيام بالمهام الموكلة له، مع توجيهه بمراعاة الاهتمام بنشر الأنظمة على شكل مجموعات وفق تصنيف موضوعي أو ترتيب زمني بشكل دوري، وإنشاء موقع إلكتروني وأن يكون متطورًا ويوفر فهرسة للأنظمة ووسائل بحث مناسبة.

ج – إنشاء إدارة للنشر في هيئة الخبراء تدعم وتطور جهود الهيئة التي قامت بها في مجال نشر الأنظمة واللوائح من خلال المطبوعات والموقع الإلكتروني الخاص بها، على أن يتم دعمها ماديا وبشريا لتتمكن من الاستمرار في ذلك.

د – إلزام الجهات الحكومية بإعداد مطبوعات تتضمن الأنظمة واللوائح المتعلقة بالأنشطة التي تشرف عليها ، على أن يتم توفيرها في الأماكن المناسبة مجاناً ما أمكن ذلك، وإلزامها كذلك بتضمين مواقعها الإلكترونية الأنظمة واللوائح المتعلقة بالأنشطة التي تشرف عليها وتحديثها بشكل دوري، مع توفير أدوات بحث مناسبة.

هـ – دعم القطاع الخاص ليسهم في نشر الأنظمة واللوائح، على أن تقوم هيئة الخبراء بالاشتراك مع المركز الوطني للوثائق ، ووزارة الثقافة والإعلام ، ومعهد الإدارة العامة ، والجهات المعنية الأخرى ، ومجلس الغرف التجارية والصناعية مع الجهات المعنية من القطاع الخاص بوضع تنظيم وآليات تضمن وتكفل تنفيذ ذلك بالشكل المناسب.

ثانياً: التوصيات المتعلقة بتطوير البيئة القضائية:

١ - إكمال الإصلاح والتطوير في البنية العدلية مما لم يرد له تنظيم في الأمر الملكي الصادر بشأن الترتيبات لأجهزة القضاء وفض المنازعات ، وذلك من خلال الآليات الآتية :

أ– إنشاء محكمة دستورية (المحكمة الأساسية اشتقاقا من النظام الأساسي للحكم) ، تختص بما تختص به مثيلاتها في القوانين المقارنة ويمكن مرحليا إسناد اختصاصاتها للجنة متخصصة في المحكمة الإدارية العليا التابعة لديوان المظالم.

ب- إنشاء محاكم متخصصة للنظر في القضايا العقارية في المدن ذات الكثافة السكانية مثل الرياض ومكة وجدة ، ودوائر عقارية في المدن الأقل كثافة، بحيث تنظر في كل ما يتعلق بالعقار من نزاعات أو طلبات مثل : حجج الاستحكام ، وتعارض الملكيات والمساهمات العقارية ونحوها.

ج- تضمين الأنظمة القضائية المعنية – نظام القضاء وديوان المظالم والمرافعات والإجراءات الجزائية – قواعد كافية ، وآليات واضحة للفصل السريع في التدافع في الاختصاص.

د- تفعيل دور التفتيش القضائي في الجهات القضائية كافة بما يكفل التحقق من التزام القضاة بأعمالهم واتباعهم للأنظمة ، والتحقق من الشكاوى المثارة ضدهم . ويكون ذلك بجولات قضائية يصدر بتحديدها قرار من مجلس القضاء الأعلى بالنسبة للمحاكم ، ومجلس الشؤون الإدارية بالنسبة لديوان المظالم.

هـ- نقل الإثباتات "الإنهاءات" التي لا تمثل عملا قضائيا من المحاكم إلى كتابات العدل . ويكون ذلك من خلال دراسة من مجلس القضاء الأعلى يحدد فيها الإنهاءات "الإثباتات " التي تبقى من أعمال المحاكم ، ونقل ما تبقى إلى كتابات العدل.

و- منع القضاة في المحاكم وديوان المظالم من القيام بالأعمال الإدارية بكل أنواعها بتعليمات صريحة . وتأكيد ذلك بعدم مساءلة القضاة عن التجاوزات الإدارية أيا كان نوعها مما لا يتعلق بعملهم الأساس ، مثل حضور وغياب الموظفين ، وقيد القضايا ، وإصدار الصكوك وكل ما يتعلق بالعملية الإدارية ، و تنحصر مساءلتهم عن إجراءات القضية المرتبطة بهم.

ز- دعم ميزانية وزارة العدل وديوان المظالم بوظائف مخصصة للمساعدين الإداريين ، والشرعيين ، بحيث يختص الأول بالدعم الإداري لمكتب القاضي ، والثاني بالدعم الشرعي له ، ويمكن أن يتم ذلك من خلال تفعيل دور "كتاب الضبط".

ح- تخصيص مكاتب لنظر القضايا تختلف عن المكاتب الخاصة بالقضاة. بحيث يكون لمكتب نظر القضايا سكرتارية مدربة ومسئولة عما في المكتب من معاملات وعن الإجراءات القضائية المرتبطة بالمعاملة كتحضير الخصوم وقيد المستندات وغيرها مما يسبق أو يقارن أو يلحق النظر القضائي مما لا يتوقف على القضاة ، ويحدد ذلك بوضوح في النظام المختص - المرافعات للقضايا المدنية والتجارية والعمالية ، والإجراءات الجزائية للقضايا الجنائية - ويكون لمكتب القاضي سكرتارية تختص بالجوانب البحثية .

ط- إلزام الجهات القضائية بإكمال إجراءات ميكنة العملية القضائية لتشمل إصدار الصكوك ، وضبط القضايا وغيرها من الإجراءات الإدارية.

ي- إصدار نظام للتوثيق ينظم أعمال كتاب العدل ويلغي الأنظمة السابقة له ، ويتضمن : بيان متطلبات وإجراءات توثيق التصرفات ، وتحديد أحكام إسناد بعض الأعمال للقطاع الخاص.

ك- إنشاء هيئة للمحامين تعنى بمهنة المحاماة ، وتكون داعما للعملية القضائية.

٢ - إصلاح الوضع في اللجان ذات الاختصاص القضائي المرجأ ضمها وذلك من خلال ما يلي :

أ- العمل على إلحاق هذه اللجان بالسلطة القضائية ، وفقا لبرنامج يكفل تأهيل القضاة على أعمال هذه اللجان ويضمن العمل بالمبادئ القضائية المستقرة بما لا يتعارض مع النظام العام للدولة.

ب- صدور القرارات اللازمة لتنظيم إجراءاتها بالدرجة الكافية لتحقيق العدالة . ومن المعالجات السريعة صدور قرار بإلزامها بالعمل صراحة بنظام المرافعات الشرعية فيما لم يرد فيه تنظيم لديها ، ولا يتعارض مع طبيعة عمل اللجنة.

ج- إخضاع هذه اللجان بصورة عاجلة إلى التفتيش الدوري والعاجل والتحقيق في الشكاوى المثارة ضدها من قبل الجهات المعنية بالتفتيش القضائي.

٣ - تنظيم الإجراءات أمام الجهات القضائية ، بما يكفل وضوحها وكفايتها ، وذلك من خلال الآليات الآتية :

أ- قيام الجهات القضائية - وزارة العدل وديوان المظالم - بجمع إجراءاتها القضائية المشتتة في الكثير من التعاميم ، وإصدارها بلوائح أو أدلة عمل أو قواعد إجرائية حسب الأحوال وما تقتضيه القواعد القانونية.

ب- إلزام الجهات القضائية بـ"نمذجة" الإجراءات القابلة لذلك ، وتوفير هذه النماذج في المحاكم والدوائر القضائية المعنية، مثل : صحائف الدعوى ، وأوراق التحضير ، والطلبات ذات النماذج القياسية . وتزويد المعنيين بما يمكن منها كمكاتب المحاماة ، ونشرها في مواقعها على الإنترنت.

٤ - إصلاح البيئة التنظيمية والقضائية والتنفيذية لتنفيذ الأحكام، وذلك من خلال الآليات الآتية:

أ- إصدار نظام مستقل للتنفيذ على أن يشتمل على : إسناد الإشراف على التنفيذ للجهات القضائية - بيان اختصاصات قاضي التنفيذ وأحكامه . إنشاء محاكم للتنفيذ في المدن الكبيرة - توسيع السندات التنفيذية . الضمانات الجزائية والمدنية التعويضية الرادعة للمماطلين - تحديد أحكام الإعسار . تشريع الترخيص للقطاع الخاص فيما يتعلق بإجراءات البيع التنفيذي" وكلاء البيع القضائي " - تجريم تعطيل الموظف العام للتنفيذ.

ب- دراسة إمكانية تطوير نظرية التعويض في الإطار العام لأحكام الشريعة الإسلامية ، وذلك من خلال المرجعية القضائية العليا " مجلس القضاء الأعلى " ، أو المرجعية الفقهية "هيئة كبار العلماء " وفق المستجدات الحالية والاستعانة بالمختصين من الاقتصاديين وغيرهم ، والسعي إلى توسيع الأفق الفقهي لأخذ ما يحقق المصلحة في هذا الجانب.

ج- تنظيم أحكام تنفيذ الأحكام الإدارية وجراءتها، وذلك بتضمينها في نظام ديوان المظالم أو نظام التنفيذ المقترح حسب ما تقتضيه القواعد القانونية.

د- صدور التوجيهات المشددة إلى الجهات الحكومية للعمل على تنفيذ الأحكام الصادرة ضد جهاتهم ، وتشريع المجازاة والتعويض على المتسبب في التعطيل.

هـ- دعم قضاء التنفيذ بالميزانيات والكوادر المدربة .

٥ - تعديل نظام التحكيم بما يكفل كفايته في تنظيم عملية التحكيم ، وتحقيق أهدافه في سرعة الفصل في المنازعات وسريتها، ويكون ذلك من خلال الآليات الآتية:

أ- إلغاء ما ورد فيه من أحكام تفرغ التحكيم من هدفه الأساس ، وبالتحديد ما يتعلق بالمادة التاسعة عشرة.

ب- تعديل بعض أحكامه كآلية الطعن في قرارات التحكيم والاشتراطات في المحكمين وموجبات الإبطال.

ج- إدراج الأحكام والقواعد المنظمة للعملية التحكيمية في جانبها الإداري ، وآلية الترخيص للمراكز الخاصة بالتحكيم وكيفية الإشراف عليها وارتباطها بالجهات المعنية.

٦ - تشجيع إنشاء مراكز للتحكيم ، ويكون من مهامها:

أ- تدريب المعنيين بالعملية التحكيمية من المحامين والمحكمين على الأنظمة المتعلقة بالتحكيم والاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات العلاقة ، والنظريات الحاكمة له.

ب- نشر فقه التحكيم بين المختصين والمعنيين وثقافته، وذلك بتوفير المجلات المتخصصة في التحكيم وتشجيع المؤتمرات واللقاءات الدورية.

ثالثاً: التوصيات المتعلقة بتأهيل منسوبي البيئة العدلية وتدريبهم:

١ - إعادة هيكلة التعليم القانوني (الشرعي والنظامي) ، ويكون ذلك من خلال الأخذ بأحد البديلين الآتيين:

آلية البديل الأول :

أ. استمرار كليات الشريعة في منح درجة البكالوريوس في الشريعة ، واستمرار أقسام الأنظمة في منح درجة البكالوريوس في الأنظمة ، مع تحديث خططهم الدراسية لتواكب المستجدات والتركيز على التدريب العملي.

ب. تصميم برنامج في المعهد العالي للقضاء يكون مماثلاً لدبلوم دراسات الأنظمة في معهد الإدارة العامة ، تكون مدته سنتين ويسمى دبلوم دراسات الأنظمة. وتصميم برنامج في المعهد العالي للقضاء ، وفي كليات الشريعة، يسمى دبلوم دراسات الفقه الإسلامي وأصوله ، تكون مدته سنتين.

ج. اشتراط حصول من يرغب من خريجي كليات الشريعة العمل في أي وظيفة تتصل بالبيئة العدلية على دبلوم دراسات الأنظمة في المعهد

العالي للقضاء (المقترح) أو دبلوم دراسات الأنظمة في معهد الإدارة العامة . واشتراط حصول من يرغب من خريجي الأنظمة العمل في أي وظيفة تتصل بالبيئة العدلية على شهادة دبلوم الفقه الإسلامي وأصوله (المقترح) ، مع السماح لخريجي الأنظمة الحاصلين على شهادة دبلوم الفقه الإسلامي وأصوله (المقترح) بالعمل في مجال القضاء.

د. السماح لخريجي أقسام الأنظمة بالدراسة في المعهد العالي للقضاء لدرجة الماجستير و الدكتوراه مع اشتراط دراسة الطالب لمواد تكميلية من مرحلة البكالوريوس في كلية الشريعة أذا تطلب الأمر ذلك.

آلية البديل الثاني:

أ- تفعيل ما سبق أن أوصت به اللجنة العليا لسياسة التعليم في البند رقم (١٤٦) من وثيقة التعليم الصادرة عنها عام ١٣٩٠هـ والمتمثلة بأن تعنى كلية الشريعة بالدراسات الحقوقية لتخريج متخصصين شرعيين حقوقيين لسد حاجة البلاد.

ب- تفعيل قرار مجلس الوزراء رقم (١٦٧) وتاريخ ١٤٠١/٩/١٤هـ المتضمن أن يتم تدريس الأنظمة في كليات الشريعة ، لتكون مدة الدراسة في الكلية خمس سنوات يدرس الطالب خلالها مواد الشريعة والقانون.

ج- إعادة تسمية هذه الكليات لتصبح (كلية الشريعة والأنظمة) ، على أن تتم مراجعة مناهجها وخططها الدراسية مراجعة جذرية.

٢ - وضع خطة لتأهيل القضاة من خلال الآليات الآتية:

أ- الإسراع في تفعيل ما أوصت به الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات المعتمدة بالأمر الملكي رقم (أ/١٤) وتاريخ ١٤٢٦/٢/٢٣هـ والمتمثلة في "الإسراع في إنشاء مجلس إدارة للمعهد العالي للقضاء تُمثَّل فيه الأجهزة القضائية المختلفة ، وتوسع اختصاصاته لتشمل تأهيل وتدريب القضاة ، ومعاونيهم ، والمفتشين القضائيين، والمحققين ، والمدعين العامين ، وكتاب العدل ، وكتاب الضبط ، والمحامين ، مع دعمه ماليا وبشريا. وعلى أن تُجرى دراسة متأنية حول مدى مناسبة تحويل المعهد العالي للقضاء إلى مؤسسة عامة مستقلة وربطه بوزارة العدل" .

ب- تصميم برامج قانونية متخصصة لتأهيل القضاة في المعهد العالي للقضاء ، ومعهد الإدارة العامة ، تكون مدة كل منها سنة يدرس خلالها القاضي مواد متخصصة ، ويمكن أن تشمل البرامج تخصص القانون الإداري للقضاة الذين سيعملون في ديوان المظالم ، وتخصص القانون الجنائي للقضاة الذين سيعملون في المحاكم الجزائية ، وتخصص القانون التجاري للقضاة الذين سيعملون في المحاكم التجارية ، وتخصص القانون العمالي للقضاة الذين سيعملون في المحاكم العمالية ، وتخصص الأحوال الشخصية للقضاة الذين سيعملون في محاكم الأحوال الشخصية.

ج- زيادة فرص التدريب المستمر للقضاة وأعوانهم في المعهد العالي للقضاء ومعهد الإدارة العامة والجهات التدريبية الأخرى .

د- اشتراط متطلبات لترقية القضاة إلى كل درجة قضائية مثل أن يقوم القاضي بإعداد تقرير تقييمي وكتابته للأعمال التي قام بها ، أو كتابة بحث عملي تطبيقي ، إضافة إلى ضرورة حضور القاضي لحلقات نقاش وندوات ومؤتمرات .

هـ- وضع خطط في بداية كل سنة لتدريب القضاة ومعاونيهم ، وذلك بالتنسيق بين مجلس القضاء الأعلى ووزارة العدل، كما يجب أن يتبع نفس الأمر بالنسبة لديوان المظالم.

٣ - رفع مستوى تأهيل المستشارين والباحثين الشرعيين والقانونيين العاملين في البيئة العدلية من خلال الآليات الآتية:

أ- توفير برامج تأهيلية مهنية تعدها الكليات المتخصصة ومعهد الإدارة العامة للمستشارين والباحثين العاملين في البيئة العدلية قبل ممارستهم لمهامهم الوظيفية تركز على مهارة إعداد الأنظمة واللوائح والعقود وصياغتها وصياغتها ، وإعداد الدراسات والاستشارات القانونية.

ب- زيادة فرص ابتعاث متخصصين في القانون للدراسات العليا.

ج- تكثيف فرص التدريب للقانونيين الحاصلين على المؤهلات العليا في الدول المتقدمة في المجالات المهمة، على أن تقوم وزارة الخارجية بالتنسيق مع الجهات المعنية لإرسال بعض المؤهلين للتدريب في مكاتب المحاماة التي تتعاقد معها الدولة أو سفارات المملكة ، أو التدريب في المنظمات الدولية.

د- منح المبتعثين في الخارج سنة للتدريب بعد إنهائهم الدراسات العليا في أحد مكاتب المحاماة أو المنظمات الدولية وذلك لإكسابهم خبرات عملية.

هـ- توفير برامج أو دبلومات في الجامعات ومعهد الإدارة العامة متخصصة في المواضيع المهمة مثل التجارة العالمية والخصخصة وحقوق الإنسان.

٤ - رفع مستوى تأهيل المحامين من خلال الآليات الآتية :

أ- وضع تصنيف للمحامين حسب درجات القضاء وتخصصها يبنى على اختبارات تجرى لهم إضافة إلى خبراتهم العملية.

ب- زيادة فرص تدريب المحامين من خلال برامج تعد في المعهد العالي للقضاء ومعهد الإدارة العامة وأي جهات أخرى حكومية أو أهلية ، وتتولى الإدارة المعنية تقييم هذه البرامج عند تصنيف المحامين (المقترح) في الفقرة (أ) أعلاه .

ج- إيجاد برامج تأهيلية للمحامين يلزمون بحضورها قبل الترخيص لهم ، وعلى أن تعادل بسنوات خبرة ويستفاد منها في التصنيف (المقترح) المشار إليه في الفقرة (أ) أعلاه.

رابعاً: التوصيات المتعلقة بالبيئة التشريعية والقضائية المنظمة لعمل المرأة:

١ - الإسراع في تفعيل الفقرة (٥) من قرار مجلس الوزراء رقم (٦٣) وتاريخ ١١/٣/١٤٢٤هـ التي تنص على "إنشاء لجنة وطنية عليا دائمة متخصصة في شؤون المرأة ، تستند في آرائها إلى نساء مؤهلات في مختلف التخصصات..." ويمكن تحقيق ذلك من خلال الآليات الآتية :

أ- الإسراع في تشكيل اللجنة من نساء متخصصات في مختلف المجالات لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة ، على أن يتم ربط اللجنة تنظيميا بمجلس الوزراء أو المجلس الاقتصادي الأعلى أو أي جهاز آخر من أجهزة رسم السياسات ، على أن يكون للجنة ميزانية مستقلة.

ب- تكون اللجنة هي الجهة المنوط بها متابعة تنفيذ القرارات المتعلقة بتفعيل عمل المرأة وتنمية مساهمتها الاقتصادية.

٢ - ضرورة إيجاد بيئة عمل مناسبة للمرأة من خلال الآليات الآتية :

أ- ضرورة الإسراع في تنفيذ ما سبق وأن أوصت به دراسة (البنية التشريعية والقضائية في المملكة) التي قُدمت في منتدى الرياض الاقتصادي الأول عام ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م من إجراء دراسة فقهية دقيقة لتحديد نطاق مشروعية عمل المرأة .

ب- إقرار تنظيم يتضمن ضوابط للتعامل بين الجنسين في أماكن العمل المختلطة ، وذلك من حيث حدود العلاقة وإجراءات معالجة ما قد ينشأ عنها من تصرفات ، أو مخالفة للآداب العامة وحسن التعامل ، بما في ذلك ضوابط الإبلاغ عنها والتحقيق فيها وأسلوب معالجتها بطريقة تضمن سريتها ، مع وضوح الجزاء الرادع لها.

ج- أن تقوم وزارة العمل بتفعيل نص المادة (١٥٩) من نظام العمل المتعلقة برعاية أطفال العاملات.

د- وضع تنظيم لعمل المرأة عن بعد وتأهيلها لذلك ، وتوفير تنظيم لعمل المرأة بشكل جزئي ليلائم الظروف الخاصة للعديد من النساء ، ويتيح زيادة معدل إسهامها في القوى العاملة.

٣ - إيجاد بيئة استثمارية مناسبة للمرأة ، وذلك من خلال الآليات التالية :

أ- توجيه الجهات الحكومية بتسهيل معاملات المرأة من خلال إنشاء أقسام نسائية ومنحها الصلاحيات اللازمة ، واستخدام التقنيات الحديثة التي تمكن المرأة من إنجاز معاملاتها عن بعد دون الذهاب إلى الجهاز الحكومي.

ب- توجيه وزارة التجارة والصناعة بإزالة كل القيود الإجرائية والموضوعية أمام المرأة المستثمرة بما في ذلك الحظر الموضوع على بعض الأنشطة.

ج- توجيه الجهات الحكومية بوضع ضوابط لتنظيم الأنشطة المتعلقة بالمرأة مع العمل على تسهيلها قدر الإمكان.

د- مراقبة تطبيق الأجهزة الحكومية للقرارات المتعلقة بتفعيل وتنظيم عمل المرأة.

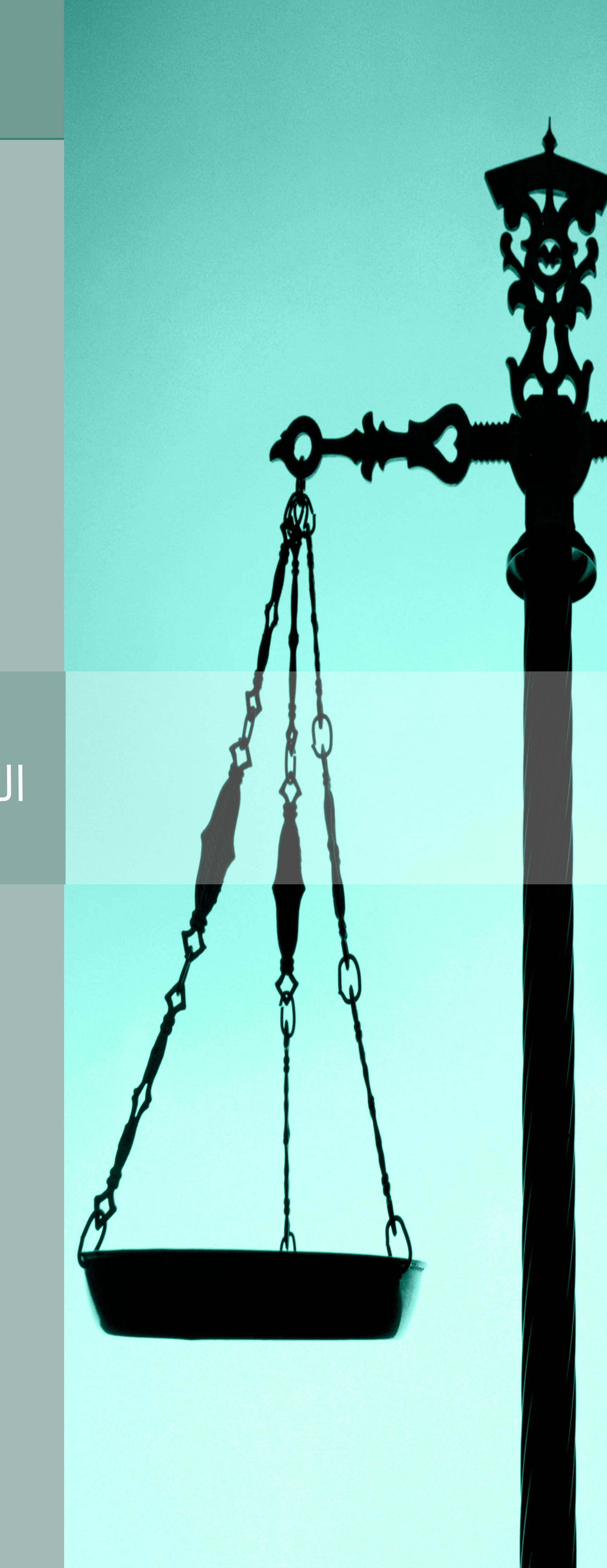
هـ- إسناد مهمة الرقابة على الأنشطة النسائية بما في ذلك الرقابة التي تقوم بها هيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر لعناصر نسائية متخصصة ومدربة.

و- توجيه وزارة العدل بتذليل الصعوبات التي تواجهها المرأة في المحاكم وكتابات العدل ، والتي تستلزم التخفيف من وطأة البيروقراطية ، وتذليل الصعوبات الإجرائية قدر الإمكان ، وتوفير أماكن مناسبة للنساء.

ز- إلزام القضاة وكتاب العدل بقبول البطاقة الشخصية للمرأة كوثيقة إثبات ، والاكتفاء بالمعرفين في حالة عدم توفر بطاقة إثبات خاصة بالمرأة.



المراجع



أولاً : الكتب:

١. أبن القيم الجوزية ، الطرق الحكمية ، دار الكتب العالمية ، بيروت.

٢. احمد بن عبد الحليم بن تيمية:

- القواعد النورانية.
- مجموع فتاوى شيخ الإسلام ، مكتبة ابن تيمية.

٣. أحمد بن علي بن حجر ، فتح الباري ، المطبعة السلفية.

٤. دانيال جون ميدور ، المحاكم الإمريكية ، ١٩٩٩م.

٥. رضا عبد السلام ، القضاء من أجل التنمية الأبعاد الاقتصادية لاستقلال ونزاهة وكفاءة الجهاز القضائي، "دراسة مقارنة وتطبيقية على القضاء المصري" .

٦. سعد ممدوح الشمري ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، دار أبو المجد للطباعة ، ٢٠٠٦م.

٧. سليمان بن عبدالرحمن الحقيل ، سياسة التعليم في المملكة العربية السعودية، مطابع الفرزدق ، ١٤٠٩هـ.

٨. سيد أحمد محمود ، دعوى بطلان حكم التحكيم.

٩. السيد عبدالمنعم المراكبي ، التجارة الدولية وسيادة الدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٥م .

١٠. عبدالرحمن أسماعيل الصالحي ، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، القاهرة ، ٢٠٠٤م.

١١. عبدالرحمن بن عبدالعزيز الشلهوب ، النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن ، مكتبة الملك فهد الوطنية ، ١٤١٩هـ.

١٢. عبد الفضيل محمد أحمد ، مبادئ القانون في ظل الأنظمة المعمول بها في المملكة العربية السعودية ، دار الفكر والقانون ، ٢٠٠٦م.

١٣. عبدالقادر الفار ، المدخل لدراسة العلوم القانونية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٦م .

١٤. عز الدين الدانصوري وحامد عكاس ، القضاء المستعجل وقضاء التنفيذ .

١٥. علي الصاوي ، مستقبل البرلمان في الوطن العربي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠م .

١٦. عوض أحمد الزعبي ، المدخل إلى علم القانون ، دار وائل للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٧م.

١٧. محمد إبراهيم درويش ، وأبراهيم محمد درويش القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ٢٠٠٧م .

١٨. محمد البجاد ، التحكيم في المملكة العربية السعودية ، معهد الإدارة العامة .

١٩. محمد بن عبدالرحمن بن قاسم، فتاوي ورسائل الشيخ محمد ابن إبراهيم، مطبعة الحكومة، ١٣٩٩هـ.

٢٠. محمد بن عبدالله المرزوقي :

- السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية ، مكتبة العبيكان ، ٢٠٠٤م.
- سلطة ولي الأمر في تقييد سلطة القاضي ، مكتبة العبيكان ، ٢٠٠٤م.

٢١. محمود محمد علي صبره ، أصول الصياغة القانونية ، دار الكتب القانونية ، ٢٠٠٧م.

٢٢. مفلح عواد القضاة ، أصول التنفيذ ، دار الثقافة والنشر ، ١٩٩٧م.

٢٣. منصور البهوتي، كشاف القناع، مكتبة النشر الحديثة، الرياض.

٢٤. ناصر بن إبراهيم المحيميد ، الإنهاءات الثبوتية بالمحاكم الشرعية في المملكة العربية السعودية ، مكتبة أبها الحديثة.

٢٥. نهى القطرجي ، المرأة في منظومة الأمم المتحدة رؤية إسلامية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ، ١٤٢٦هـ .

ثانياً : الدراسات والتقارير والبحوث وورش العمل:

١. أوغست باخوس ، تحسين التشريع والوضوح في النصوص ، ورشة عمل ، ٢٠٠٣م.

٢. بحث للجنة الدائمة للبحوث العلمية والإفتاء ، مجلة البحوث الإسلامية ، الرئاسة العامة لإدارة البحوث العلمية والإفتاء ، العددين الحادي والثلاثون والثاني والثلاثون ، عام ١٤١١هـ.

٣. التقرير الأول عن أحوال حقوق الإنسان في المملكة الصادر عن الجمعية الوطنية لحقوق الإنسان في المملكة في عام ١٤٢٧هـ - ٢٠٠٦م .
٤. تقرير برنامج إزالة معوقات البيئة الاستثمارية في المملكة الصادر عن الهيئة العامة للاستثمار في عام ١٤٢٤هـ.
٥. جوزيف سليمان خليل ، حامد أحمد محمود ، وضع تصور لعمل إدارة التشريع ، الاجتماع السابع لمسؤولي إدارات التشريع في الدول العربية ، ٢٠٠٧م.
٦. الخدمة المدنية بالأرقام للعام المالي ١٤٢٥هـ/١٤٢٦هـ (٢٠٠٥).
٧. خطة التنمية الثامنة الصادرة عن وزارة التخطيط.
٨. دليل تصنيف وظائف الخدمة المدنية.
٩. السيد علي موسى ، العملية التشريعية في الدول العربية "الخبرات المقارنة والدروس المستفادة" ، ورشة عمل ، ٢٠٠٣م.
١٠. عبدالعزيز الزكري ، أنظمة المظالم ، أبحاث مؤتمر القضاء والعدالة ، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
١١. علي الصاوي ، الصياغة التشريعية والحكم الجيد ، ورشة عمل ، ٢٠٠٣م.
١٢. قرارات المجمع الفقهي الإسلامي التابع لرابطة العالم الإسلامي .
١٣. كيث باتشت ، تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات ، ورشة عمل ، ٢٠٠٣م.
١٤. محاضر جلسات المجلس الأوروبي لأنشطة التعاون والمساعدة القانونية ، تقييم التشريعات ، ٢٠٠٠/٢٠٠١م.
١٥. محمود بريري ، طرق الطعن في حكم التحكيم وكيفية تنفيذه.
١٦. منتدى الرياض الأقتصادي الأول عام (١٤٢٤هـ/٢٠٠٣م):
- دراسة البنية الاستثمارية في المملكة الواقع والتحديات.
- دراسة البنية التشريعية والقضائية في المملكة
١٧. منتدى الرياض الاقتصادي الثاني (عام ١٤٢٦هـ ٢٠٠٥م) :
- دراسة العلاقة بين القطاعين العام والخاص وسبل تطويرها.
- دراسة تطوير آليات الشفافية والمسألة الاقتصادية.
- دراسة المساهمة الاقتصادية للمرأة في المملكة العربية السعودية.
١٨. هيئة المحامين بالرباط ، رسالة المحاماة.
١٩. وزارة التجارة والصناعة، التقرير السنوي لعام ١٤٢٥هـ/ ١٤٢٦هـ.
٢٠. وزارة العدل ، مدونة الأحكام القضائية.

ثالثاً: الأنظمة والمواقع الإلكترونية والدوريات:

١ . أنظمة ولوائح المملكة.
٢ . دساتير وأنظمة بعض الدول.
٣ . عدد من مواقع الإنترنت المتعلقة بمواضيع الدراسة.
٤ . عدد من الدوريات السعودية والأجنبية.



شكر وتقدير

يسر منتدى الرياض الإقتصادي أن يتقدم بخالص الشكر والتقدير لكافة الجهات الراعية لفعاليات المنتدى في دورته الثالثة


ارامكو السعودية
Saudi Aramco


الاتصالات السعودية
SAUDI TELECOM


سابك
sabic


إعمار


مدينة الملك عبدالله الاقتصادية


دار الأركان
DAR AL-ARKAN


samba سامبا


Al Rajhi Bank مصرف الراجحي


NCB
الأهلي






العربية
Al Arabiya News Channel




ACWA Power
DEVELOPMENT
الشركة العربية لتنمية المياه والطاقة


ركيزة

